

**REPORT BY THE DEFENDER OF RIGHTS
TO THE UNITED NATIONS COMMITTEE
ON THE RIGHTS OF CHILDREN
- FEBRUARY 27, 2015 -**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**

Le droit en action



defenseurdesdroits.fr



Editorial

THIS assessing France's implementation of the International Convention on the Rights of the Child is the third since the Defender of Children was established as an institution in 2000.

It is also the first report of the Defender of Rights, an independent constitutional authority, entrusted in 2011 with the mission of protecting rights and freedoms and promoting equality, and in this regard, of defending and promoting the rights and the best interests of the child, invested specifically to its Deputy, the Defender of Children.

This report is submitted the year we celebrate the 25th anniversary of the adoption of the Convention on the Rights of the Child by the United Nations, on 20 November 1989, and its ratification by France in 1990.

We have observed that there continues to be a lack of awareness of the Convention in our country and that its core principles are not sufficiently taken into account in public policies and practices.

Furthermore, we have also noticed a certain degree of distrust towards the central notion of «the best interests of the child».

This led us to devote our 2014 annual report to setting out the goals and content of the Convention, restating its principle provisions in an informative way that is accessible to both children and adults.

We also decided to develop the promotion of the rights of the child still further : with, in this anniversary year, the implementation of a badge campaign to recognise all kinds of projects, led by civil society actors, local authorities and institutions to promote the awareness and the understanding of the Convention among the greatest possible number of people (over 90 actions awarded the badge so far); and also the consolidation of the Children's Rights Youth Ambassadors programme (JADE), which responded to over 30,000 children in 2013/2014.

Because the cause of the child merits the involvement of every individual at every level, we have also stepped up our relationship with civil society and experts in child-related matters, through regular meetings of the Committee for the defence and promotion of the rights of the child, meetings with the Child protection liaison committee and through working groups set up by the Defender of Rights: the working group on the best interests of the child, the working group on children in hospital, etc. Through our work on various fronts and the complaints received (which have increased in number by more than 80% since 2010), our assessment regarding the actual exercise of the rights of the child in our country is mixed, with genuine progress made in a number of areas covered by the Convention being nonetheless contrasted by considerable difficulties encountered by the most vulnerable children in accessing their rights, such as children living in poverty, children with disabilities and migrant children.

The Defender of rights wishes that France adopt the required measures to place the rights and the best interests of the child squarely at the centre of the public policy and to guarantee the effective application of the Convention on the Rights of the Child.

Today, it is crucial to formulate and jointly deliver a coherent overall strategy for the child and the adolescent. The President of the Republic of France has made youth a priority of his five-year term; in 2013, the Commissioner General, France Stratégie, was entrusted with a mission, the stated aim of which is to «create an overall action plan promoting child and adolescent development, to decompartmentalise public policies through a combination of general proposals and specific actions for the most deprived children and adolescents».

The studies of the Commission are currently being finalised, with work remaining to be done on governance, monitoring and evaluation, and also, on the subject of vulnerable children. Let us hope that these studies will give rise to national debate that fully involves the local authorities (regions, departments and municipalities) regarding decentralised competences, State's services, tribunals and the children

themselves, in a transparent and democratic process. All the contextual elements should be taken into account, in particular: poverty, disability, housing, education, impact of the digital environment.

In the meantime, a number of operational provisions could already be adopted.

There are some impact studies, which have been compulsory for all legislative projects pursuant to the Organic Law of 15 April 2009, which have not been implemented concerning the rights of the child thus far.

In addition, the initial training of professionals in the fields of justice, social services and national education, etc., should systematically include teaching on the Convention on the Rights of the Child.

There are a number of sector-specific recommendations detailed in the report, which emerged from individual complaints regarding the rights of the child, relying on the 2009 Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child.

There are also legislative processes embarked upon in the last few months whose completion appears to have been made a priority in the parliamentary calendar, pertaining both to the Parliament bill on child protection and the government bill on juvenile criminal justice, in respect of which the Defender of Rights has issued a favourable opinion overall.

This first report is being submitted just weeks after the tragic events that unfolded in France on the 7, 8 and 9 January 2015. The answers to segregation situations will be found in the rights enshrined in the Convention: the right to an adequate standard of living, the right to non-discrimination, the right to protection, and the right to education.

We wish to place particular emphasis on the right to education, which seeks to assist the child in developing his or her thinking skills and sense critical, to become an enlightened citizen in the future, and recall Article 29, which must guide our actions in this area.

Children must learn from teacher to pupil human rights principles and ways of life respectful of equality and secularism.

It is imperative that the national strategy referred to above takes into account this new context and these grave concerns on a long term. It also goes to the heart of the different actions and provisions adopted by the State to bolster national unity and respect for the values of the Republic.

For our part, as regards the place and the missions assigned to the Defender of Rights by the Constitution and the 2011 Organic Law, we wish to commit ourselves to two key priorities:

Consolidating the education to citizenship by introducing the study of law in intermediate and senior secondary schools;

Fully taking into account the opinion of the child, and his or her right to self-expression, through the development of places and spaces for debate and discussions that are well-structured and built to last.

Jacques TOUBON,
Defender of Rights

Geneviève AVENARD,
Defender of children

Contents

I Measures of general Application	7	VI Education, Leisure and cultural Activities	42
A. Legislation - Direct applicability of the Convention	7	A. The right to education, training and career guidance	42
B. Strategy and national coordination for children	8	B. Recreational, cultural and artistic activities	46
C. Independent monitoring mechanism	9	VII Special Protection Measures.....	48
D. Data collection	10	A. Child asylum seekers, child migrants, unaccompanied children	48
E. Dissemination of the Convention, training and awareness-raising	10	B. Child prostitution and trafficking	52
II General Principles	12	C. Administration of juvenile justice	52
A. Non-discrimination	12	D. Protection of witnesses and victims of crimes	56
B. Respect of the views of the child	14	VIII Ratification of international Human Rights Instruments.....	58
III Freedoms and civil Rights.....	16	IX Appendices	59
A. Registration of births, civil status and identity	16	Appendice 1: Recommendations of the Defender of Rights	59
B. Freedom of expression	17	Appendice 2: Synthesis of the 2013 report of the Defender of Rights "Children and their legal testimony"	68
C. Freedom of association	18	Appendice3: Synthesis of the 2012 report of the Defender of Rights "Children and screens"	83
D. Protection of private life and image	19	Appendice4: Synthesis of the 2011 report of the Defender of Rights "Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits "	90
E. Protection from material harmful to the well-being of the child	21	Appendice5: Decision MDE/2012-179, General recommendations, 19 December 2012	114
F. Right not to be subject to torture or any other inhuman or degrading treatment or any other form of violence	22	Appendice6: Decision MDE/2013-87, General recommendations on unaccompanied minors in Mayotte, 19 April 2013	131
IV Family Environment and Alternative Care.....	24	Appendice 7: "Children's Rights Youth Ambassadors programme" (JADE)	148
A. Family environment: Relationships between parents and children	24		
B. Children deprived of their family environment: children under protection measures	27		
C. National and international adoption	29		
D. Protection from abuse and neglect	31		
V Basic Health and Welfare	34		
A. Health and health services	34		
B. Adolescent health	37		
C. Children's standards of living	40		

Measures of General Application

A. Legislation - Direct applicability of the Convention

1. *In 2009, the Committee on the Rights of the Child welcomed the alignment of the case law of the Court of Cassation concerning the direct applicability of the Convention on the Rights of the Child (CRC) to the case law of the Council of State. However, it expressed concern regarding the limited number of provisions acknowledged as being directly applicable. Although the acknowledgement of the direct applicability of the Convention by the Court of Cassation and the Council of State remains selective and fluctuating on occasion, the supreme courts now adopt a common position on the applicability of the central notion “the best interests of the child”. We would also point out the development of the case law of the Constitutional Council, which has raised the notion of the best interests of the child to the constitutional level, drawing upon the requirements of the «tenth paragraph of the Preamble to the Constitution of 1946» which states that «the Nation shall provide the individual and the family with the conditions necessary to their development»¹.*
2. The signature of the Third Optional Protocol of the Convention in November 2014 is also to be commended. Once ratified by Parliament, this mechanism will allow an individual to submit complaints regarding specific violations of their rights under the Convention.
3. *The Committee on the Rights of the Child also expressed concern over the paucity of impact assessments regarding government bills on the rights of the child. There has been little progress in this regard. No requirement currently exists that the rights of the child be taken into account in impact assessments regarding government bills, which was made compulsory by Organic Law No. 2009-403 of 15 April 2009. In 2012, two circulars were issued by the Prime Minister to extend the requirements of evaluation studies conducted prior to assessing the impact of government bills on women’s rights, gender equality and disability². Identical measures could be taken swiftly by the government with regard to the rights of the child.*

The Defender of Rights recommends extending requirements regarding the content of impact assessments of government bills on children’s rights by means of an organic law, or at the very least, a circular.

1. Constitutional Council Ruling, Decision No. 2013-669 DC of 17 May 2013.
2. Circulars No. 5598/SG of 23 August 2012 and 5602/SG of 4 September 2012.

B. Strategy and national coordination for children

4. *The Committee on the Rights of the Child reiterated its recommendation that the State be requested to establish a body tasked with the overall coordination of implementation of the Convention between national and decentralised levels.* To date, no such body has been established. It is true that since 2009, the High Family Council and the National Parenting Support Committee have been created, tasked respectively with driving public debate on family policy and implementing the parenting support policy. However, implementation of the Convention and national child policy is still marked by a lack of momentum and coordination in terms of its implementation both at governmental level by a number of ministries, and at territorial level, and also between national and decentralised levels³. A «Childhood and Adolescence» Committee within France Stratégie was tasked in 2013 by the Prime Minister with formulating proposals to develop a coherent inter-ministerial policy for childhood and adolescence, but this work had not yet been finalised.
5. Since the decentralisation carried out in the 1980s, responsibility for the implementation of child protection policy was transferred to the departmental councils, whose leading role was confirmed by the Law of 5 March 2007. Are regularly observed disparities between territories in how situations involving children are dealt with in terms of child protection and development, particularly in the Overseas Territories.
6. *The Committee on the Rights of the Child recommended the creation of dedicated offices for the systematic assessment of child policies in Parliament.* Although the non-government bill providing for the creation of parliamentary delegations on children's rights was adopted by the National Assembly on 13 February 2003, it has never been put to the vote by the Senate. A National Assembly study group entitled «Child and Adolescent Rights and Youth Protection» was established in 2007, but is still dormant and has not played any role in non-government bills on children's rights.
7. Finally, although provided for by Article L112-1 of the Social Action and Families Code, the government has yet to submit a report to Parliament on the implementation of the Convention.

The Defender of Rights recommends:

- defining a national child strategy based on a regularly evaluated, comparative analysis of requirements based upon the Convention on the Rights of the Child;
- setting up a national body operating at both inter-ministerial and territorial levels, to ensure implementation of this strategy, as well as permanent parliamentary delegations on children's rights.

3. A few months ago, a number of proposals seeking better coordination were proposed; for example, the bill related to child protection, tabled by M. Meunier and M. Dini

C. Independent monitoring mechanism

8. Pursuant to Organic Law No. 2011-333 of 29 March 2011, the Defender of Rights is now the independent authority tasked with application of the Convention on the Rights of the Child. It is assisted by a deputy with the title the Defender of Children, Deputy Chairman of the Committee on the Defence and Promotion of Children's Rights.
9. The creation of this new authority has significantly increased the effectiveness with which individual and joint cases are dealt, primarily due to the pooling of competences acquired within the four original institutions, a cross-disciplinary approach and increased powers and means of action. One example of this is the handling of referrals concerning cases of families living in precarious situations in informal settlements ("bidonvilles") or squats, which mobilised the expertise of several of the Institution's departments on issues pertaining to the upholding of fundamental rights such as the right to housing, schooling for children, access to healthcare and the ethical conduct of security forces.
10. Since 2011, activities involving the defence and promotion of children's rights have been constantly increasing. Between 2010 and 2014, an 80% increase in the number of complaints was recorded. Moreover, the Defender of Rights has established a Child Protection Liaison Committee, bringing together, at least twice per year, around twenty civil society organisations for the defence of children's rights, as well as a working group on the best interests of the child, whose analysis and proposals have contributed to the work of the Institution, alongside the opinions of the Committee for the Defence and Promotion of Children's Rights ("Collège"). On the basis of issues identified in complaints or detected within the context of meetings with civil society organisations, a number of reports and/or recommendations have been written for the promotion of children's rights in France⁴.
11. The Institution is therefore well recognised by the public authorities as a source of observation and expertise, which has resulted in numerous hearings before Parliament when government or non-government bills are being examined. It is also a member of a number of national bodies, particularly UNICEF France, the National Consultative Commission on Human Rights (CNCDH), the Film Classification Board, and the Commission for the Supervision and Control of Publications intended for Children and Adolescents.
12. However, the Defender of Rights is insufficiently consulted by the government on bills affecting children's rights⁵. Indeed, the latter has only sought the opinion of the Defender of Rights on the issue of access to healthcare by persons in situations of precariousness and poverty⁶. Nevertheless, at the end of 2014, the Defender of Rights was called upon by the Minister of Justice to participate in the formulation of the government bill to reform the Order of 2 February 1945 on juvenile delinquency.

The Defender of Rights recommends:

- that it be systematically consulted on any government or non-government bills affecting children's rights;
- that it be provided with an annual report on measures implemented to follow up on its recommendations on the protection and promotion of children's rights and that this report be made public;
- that specifically tailored and adequate resources be maintained to enable it to exercise of its missions.

4. <http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/espace-juridique/decisions-0/defense-droits-de-lenfant>.

5. Article 32 of the Organic Law of 29 March 2011.

6. D. of R., Report, "Refusal of care imposed on persons entitled to CMU-C, ACS and AME" (*Les refus de soins opposés aux bénéficiaires de la CMU-C, ACS and AME*), March 2014. <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-ddd-les-refus-de-soins-opposes-aux-beneficiaires-de-la-cmu-ac-s-ame-201403.pdf>. List of opinions and appearances of the D. of R. before Parliament: <http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/espace-juridique/avis-au-parlement>

D. Data collection

13. France does not have a centralised national system for the collection and analysis of data with a breakdown of each of the areas covered by the Convention. Data collection is currently carried out by each government department for the area within its field of competence. However, it is a major factor in the formulation of a coherent and effective national policy.
14. For child protection data, the Defender of Rights has observed that 11 years on from the creation of the National Observatory for Children at Risk (ONED) and 8 years after the adoption of the Child protection reform

Law of 5 March 2007, statistics remain fragmented and insufficient (on child abuse, for example). Implementation of this instrument should be fine-tuned in the next few years and be standardised across the country following the adoption of the Decree of 2 November 2013 enshrining the concept of information giving cause for concern (“informations préoccupantes”)⁷, and the consensus conference in which the Defender of Children participated, on the scope of observation of the population cared for by the child protection system⁸.

The Defender of Rights recommends:

- pursuing measures already undertaken and freeing up the resources required to finalise as swiftly as possible the centralised data collection system on children at risk;
- making a national priority the consolidation of all information related to rights of the children.

E. Dissemination of the Convention, training and awareness-raising

15. In 2009, a survey conducted by UNICEF revealed that 68% of the French population were unaware of the Convention. In 2014, UNICEF’s national survey, conducted in partnership with the Defender of Rights among 11,232 children and adolescents aged 6 to 18, showed that 89% of respondents knew that they had rights⁹. Alongside this consultation, the Defender of Rights sought the involve-

ment of the civil society organisation Enfance et Partage to arrange a survey in the second half of 2014 among children in primary school classes, where it conducts rights promotion actions. In particular, it emerged that of the 2,274 children questioned, 1,092 were aware of the Convention, i.e. one out of two children. However, children very rarely call upon the Defender of Rights.

7. Decree No. 2013-994 dated 7 November 2013 organising the transfer of information between Departments pursuant to article L221-3 of the Social Action and Families Code.

8. Reflection and expert opinion process to reach consensus on the scope of observation of the population assisted through the child protection system, Committee of Experts, July 2013.

9. «Adolescents, the great unease» (Adolescents le grand malaise) - UNICEF Survey 2014. UNICEF’s national consultation was carried out on 12,058 people, of which 11,232 were children aged 6-18 (36 % were 6-11 years old and 62 % were 12-18 years old) and 826 adults, in 47 of the territories involved.

16. The Defender of Rights finds it regrettable that the French State has not played a greater role in the dissemination of the Convention, even though numerous mechanisms and civil society channels exist. It also notes that civil society organisations encounter difficulties to forge partnerships with schools and that training programmes on children's rights for professionals do not go into enough depth and are not compulsory in qualifying training. As part of its mission to promote children's rights, the Defender of Rights raises awareness among children regarding the Convention, particularly through its Children's Rights Youth Ambassadors (JADE) programme which concerned over 30,000 children in total between 2013 and 2014¹⁰.

The Defender of Rights recommends:

- making display of the Convention on the Rights of the Child compulsory in all schools, supplementing Article L111-1-1 of the Education Code;
- realizing more awareness-raising actions on the rights of the child in schools and in living and care environments for children, with the assistance of civil society actors. It also recommends consolidating and developing the JADE programme throughout the country;
- including sessions on the Convention on the Rights of the Child in qualifying training for professionals working with children specific and providing more in-depth training for professionals dealing with children in distress;
- conducting regularly national campaigns to raise awareness of the Convention, targeting children and adults.

10. In this regard, please refer to the appendix on JADE activities..



General Principles

A. Non-discrimination

THE FIGHT AGAINST DISCRIMINATION AND STEREOTYPING

17. Action must be taken among children at a very young age to disseminate a culture of equality and broaden the horizons of every child. The issue of potential discrimination on the grounds of origin at school is not sufficiently acknowledged by the public authorities. However, it may be noted that since 2013, the Inter-Ministerial Delegation on Racism and Anti-Semitism Prevention has been considering the implementation of training and awareness-raising programmes on stereotyping and discrimination for new State agents. That said, the project is moving forward very slowly, and, due to a lack of resources, there are no plans to extend awareness-raising initiatives to all civil servants through continued training.
18. Considerable progress has been made in the fight against stereotyping and discrimination as regards gender equality among children: as such, in 2012, the government initiated an action plan encompassing all of the ministries and launched teaching tools on the issue of gender in schools¹¹. However, the polemic that has arisen concerning the equality action plans named “*ABCD de l'égalité*”, the goal of which was to combat gender stereotyping in schools, has resulted, despite successful experiments¹², in these being abandoned in favour of action plans of more limited scope for gender equality between children in schools.
19. In order to better protect children questioning their sexual orientation or gender identity, following announcements in 2012 and 2013, the government has recently developed a new policy. The National Education Ministry is conducting a programme on peer to peer harassment awareness-raising and prevention in particular, which includes homophobia and other forms of discrimination. This constitutes real progress, although harassment awareness-raising and prevention programmes, and particularly those addressing the issue of homophobia, should not merely be left to good intentions at local level, as is all too often the case. Indeed, action by public authorities is needed to counter homophobic behaviours that young gay people or those questioning their sexual orientation may be confronted with, particularly on the Internet.
20. Finally, although racism is rising sharply in France, no public policy to tackle prejudice and discrimination on the grounds of origins has really been initiated, particularly as regards professionals working with children and the teaching and pre-school professions, even though discrimination has been identified in schools in dealings with law enforcement and on the Internet.
21. However, a process of reflection has been under way since the attacks of 7 January 2015 and the first actions have been validated to promote the prevention of racism and anti-Semitism in schools and impart the values of equality and secularism.

11. A new ministerial agreement on equality between boys and girls, and men and women in the educational system 2013-2018 was signed and tools such as teaching sessions were implemented in schools.

12. Inspectorate General of National Education, Assessment of experimental tool “*ABCD de l'égalité*”, Report - No. 2014-047, June 2014.



The Defender of Rights recommends the systematization of initial and continued training of teaching staff and all personnel working with children on stereotypes and discrimination.

EQUAL ACCESS TO EDUCATION

22. The High Authority against Discrimination and for Equality (HALDE) and the Defender of Rights have brought the matter of difficulties faced by children of foreign nationals in enrolling in schools before the public authorities. A number of grounds are evoked, including lack of domicile within the local authority area, the lack of a valid residency permit, fixed accommodation or vaccinations. However, these criteria may not be invoked to refuse enrolment at a school, without infringing upon the principle of equal access to education. In its report of June 2013¹³, the Defender of Rights outlined the obstacles encountered by the children of Romanian and Bulgarian nationals, for the most part belonging to the Roma community and living in extremely precarious circumstances (in informal settlements and squats).
23. The Defender of Rights also expressed its concern over the establishment of specific schooling facilities for these children in two local authority areas, outside of schools, even though the law provides for inclusive education for children, irrespective of their mother tongue, and for the possibility of accommodating them in learning centres that are specially tailored to their needs within schools¹⁴.

The Defender of Rights recommends that measures be taken to guarantee the enrolment of all children of school age in schools, irrespective of their origin and/or their lifestyle or housing life, and whatever the administrative situation of their parents may be, and that the competent authorities be reminded of their obligations in this regard.

EQUAL ACCESS TO FAMILY BENEFITS

24. *In 2009, the Committee recommended that the case law of the Court of Cassation be applied to the entitlement of non-French families to family benefits.*
25. It should be noted that, in a climb-down from its earlier position, the Court of Cassation ruled in two judgments handed down in June 2011 that imposing the valid residency conditions imposed on foreign national children «are of an objective character justified by the need within a democratic State to exercise control over reception conditions for children» and that these do not violate Articles 8 and 14 of the European Human

13. D. of R. Assessment of application of inter-ministerial circular of 26 August 2012 on early response and assistance for informal settlements evacuation operations, <http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/linstitution/actualites/situation-des-roms-bilan-de>. The Defender of Rights also took decisions (2013-91, 2013-92, 2012-33, 2014-163).

14. See, in particular, Circular No. 2012-141 of 2 October 2012 concerning the organisation of schooling for newly arrived non-French speaking pupils and Circular No. 2012-142 of 2 October 2012 on the schooling and school registration of the children of travelling families and settled travellers. In 2014, the Defender of Rights launched a tender for research on the assessment of schooling of non-French speaking pupils newly arrived in France (EANA) and the children of travelling families and settled travellers (EFIV).



Rights Convention (EHRC), or Article 3-1 of the CRC. Nonetheless, the consideration of Euro-Mediterranean and bilateral agreements that include an equality clause concerning family benefits or, more broadly, social protection, led, during the course of 2013, to courts having substantive jurisdiction and the Court of Cassation to change the position adopted in its 2011 rulings¹⁵. Although these recent rulings settle the situation con-

cerning nationals from the countries in question, the principle of taking into account the legality of a child's entry into the country still remains. In this regard, the Defender of Rights takes the view, subject to an assessment by the competent national and EU courts¹⁶, that the contested provisions remain contrary to France's international commitments, in as much as they constitute discrimination.

The Defender of Rights recommends that measures be taken that will guarantee equal treatment in access to family benefits for all foreign national children joining their parent(s) residing legally in France (including those who did not arrive through the family reunification procedure).

B. Respect of the views of the child

THE OPINION OF THE CHILD IN LEGAL PROCEEDINGS

26. *The Committee recommended ensuring that the right of the child to be heard in all proceedings involving him or her is amply recognised by all actors and by the children themselves.* Since 2007, France has met international requirements by granting a child capable of discernment the right to be heard by the Judge at all stages of proceedings involving him or her¹⁷. The Decree of 20 May 2009 concerning the hearing of the child in legal

proceedings and the circular of 3 July 2009¹⁸ set out the conditions under which a child so requesting and who is capable of discernment may be heard by a Judge. The Judge has an obligation to ensure that the child has been informed of this right – generally by his or her parents, as their dependent – and also of the right to be represented by counsel. In 2013, the Defender of Rights devoted its annual report on the rights of the child to the consideration of the child's opinion in legal proceedings. The report sets out the progress made and existing obstacles and formulates recommendations¹⁹.

15. Cass., Ass. Plén., 5 April 2013, 11-1117520 and 11-18947.

16. This dispute was brought before the European Court of Human Rights, before which the Defender of Rights submitted observations as a third party (D. of R., Decision MLD-MDE-MSP 2014-082).

17. Article 388-1 of the Civil Code. Now, when educational difficulties arise in the family that could lead to home supervision measures or placement, any child so requesting, having sufficient discernment, may give its opinion to the judge.

18. Decree No. 2009-572 of 20 May 2009 on the hearing of children in court; Circular CIV/10/09.

19. D. of R., Annual report devoted to the rights of the child, "*Children and their legal testimony*" (*L'enfant et sa parole en justice*), 2013 (http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-enfant-2013_web.pdf) and the summary <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-enfant-2013-synthese.pdf>.



THE OPINION OF THE CHILD IN DISCIPLINARY PROCEEDINGS

27. The Defender of Rights has also been referred to regarding the failure to take account of the opinion of the child in disciplinary proceedings within private schools, due to the lack of any express procedural guarantees within the internal regulations of such establish-

ments. Furthermore, even when regulations do contain such provisions, they are not always applied and the disciplinary action imposed can be disproportionate.

Hearing the opinion of a child who is a victim of, or a witness to, an offence or of a child who is suspected of having committed an offence is dealt with in section VII of this report.

The Defender of Rights recommends:

- that a presumption of discernment be granted to children in order to enable them to be heard in all proceedings involving them, including in disciplinary proceedings, through means that are suited to their degree of maturity, and in the event of a child not being granted a hearing, to set out explicit grounds for the decision, taking into account the best interests of the child;
- adding in the internal regulations of private schools under contract the obligation for the child to be heard in the case of disciplinary proceedings.



Freedoms and civil Rights

A. Registration of births, civil status and identity

REGISTRATION OF BIRTHS AND CIVIL STATUS

28. The Committee recommended pursuing efforts to ensure the registration of all children. In Guyana, despite the awareness-raising efforts undertaken, the geographical layout of the department and the remoteness of population centres from public services mean that it is not always possible to fully register births. The creation of a separate chamber from the Court of First Instance in Saint-Laurent-du-Maroni, in a challenging context in terms of human and material resources for the Court of Cayenne, is a notable undertaking, even though its

capacity is insufficient to take on the backlog of existing registration applications and new applications as well.

29. In Mayotte, genuine efforts resulting in progress were made between 2009 and 2014 thanks to the significant work undertaken by the Civil Register Review Committee, as a result of which it may be considered that all births are now registered. However, difficulties encountered in creating a complete civil register for a heavily populated department in a relatively short period of time have meant that it has not always been possible to compile a very accurate civil register, even though it is improving in quality.

The Defender of Rights recommends implementing the additional human and material resources required to ensure complete and accurate registration of births in Guyana and Mayotte as soon as possible.

ACCESS TO ORIGINS

30. *As the Committee observed in 2009, the law of 10 January 2002 was a major step forward for the rights of children born anonymously to find out about their origins*²⁰. However, the possibility for the child to obtain information on his or her origins – whether or not these reveal the identities of the parents – currently depends upon the willingness of the mother, whose consent is systematically obtained before passing on information to the child. This means that a mother may very well veto the

request, thereby depriving the child of any information, even where the parents are not identified.

31. Furthermore, no mechanism exists to enable a child conceived using medically assisted reproduction (MAR) with a third party donor to have access to information concerning his or her biological father. Developments in methods of conception, and the fact that it is in the interest of a child to find out about his or her origins, must lead us to ask how a better balance may be struck between the different interests to be safeguarded.

20. Law No. 2002-93 of 22 January 2002 on access to origins by adopted persons and Wards of State.



The Defender of Rights recommends reflection on the right of children who have been adopted or who were conceived using MAR and a third-party donor to find out about their origins, in order to ensure the best interests of the child in a fair balance with the interests of third parties.

THE CASE OF CHILDREN BORN ABROAD FROM SURROGACY ARRANGEMENTS

32. Cases of children born abroad through a surrogate pregnancy who are unable to have their filiation recognised in France, when this has been legally recognised abroad, have been referred to the Defender of Rights. Transcription of their foreign birth certificate into the French civil register, adoption or even proof of the civil status are not authorised according to the case law of the Court of Cassation²¹ which takes the view that recourse to such a

practice, which is illegal under national law, shall be of no legal effect. Yet, contrary to Article 3-1 of the CRC, this case law fails to take into account the best interests of the child to have his or her identity or filiation, where lawfully established abroad, legally recognised. The case law of the Court of Cassation was overturned by two rulings of the European Court of Human Rights on 26 June 2014²². The government is now required to take steps to bring national law into compliance with these rulings.

In accordance with the case law of the European Court, and in the best interests of the child, the Defender of Rights recommends that measures be taken to ensure that a child born abroad from surrogacy arrangement is able to have filiation recognised with regard to his or her parents.

B. Freedom of expression

33. France's Schools Restructuring Law (Loi pour la Refondation de l'École) of 9 July 2013 confirmed the freedom of expression, and the conditions governing that freedom, of intermediate and senior secondary schools, as recognised by the law of 10 July 1989. The exercising of these rights, the most common form of which is the role of class representative, is hindered by a lack of training²³ and inadequate recognition at the institutional level, which does not encourage pupils to get involved in representative bodies. Pupils' freedom of expression may also be exercised through the publication of a newspaper within the framework of public education²⁴.

However, this collective freedom of expression is not recognised for intermediate secondary school pupils. Furthermore, of the approximately 300 newspapers published on average each year in senior secondary schools, many are unaware of their rights. Cases of censorship are reported every year. Indeed, around 30% of newspapers where the editor is a pupil have their distribution stopped by the head of the school, and in the majority of cases, with no valid reason being given. However, these newspapers are valuable tools for learning about citizenship and democratic practice.

21. See, for example, Court of Cassation, Judgement No.370 of 6 April 2011, No. 10-19.053.

22. *Mennesson vs. France*, No.65192/11, 26 June 2014; *Labassee vs. France*, No. 65941/11, 26 June 2014.

23. Despite Circular No. 91-081 of 5 April 1991 concerning the training of student representatives.

24. Article R511-8 of the Code of Education. See also the ways this right may be exercised: Circular No. 02-026 of 1 February 2002 updating Circular No. 91-051 of 6 March 1991.



The Defender of Rights recommends:

- encouraging, in all living environments in which children are present, the development of publications and forms of expression in general, to enable children to voice their opinions, share information and prepare for life as a citizen;
- extending the position of editor of a senior secondary school newspaper to minors aged 16 and above for publications distributed outside of schools and removing the requirement for prior parental authorisation for editors of publications distributed within schools.

C. Freedom of association

34. *The Committee recommended taking measures to standardise regulations governing freedom of association for children of all ages. The law of 1 July 1901 concerning freedom of association was amended by the law of 28 July 2011 to state that «minors who have reached the age of sixteen shall be free to form an association [and that] subject to the prior written agreement of their legal representative having been obtained, they may perform all acts necessary to manage it, with the exception of acts involving any transferral of rights»²⁵. This new provision was intended to remedy the failure of the law of 1901 to stipulate the minimum age required in order to establish and manage an association, and to respond to the comments made by the Committee. However, the wording of the law has led to a large grey area, and even*

to a reduction in the capacity of minors to form associations since this was previously based upon the tacit authorisation of parents, with membership considered to be a «normal act of everyday life». Furthermore, the law explicitly sets the age for forming an association and performing the acts necessary to manage it at 16, which excludes minors under the age of 16 from taking part in the decision-making of association bodies, whereas the CRC does not set a minimum age. This situation is all the more regrettable given that young people demonstrate commitment both through associations and through the National Network of Junior Associations (RNJA), formed under the law of 1901, and since the freedom of association recognised by the Convention prepares them for their future life as citizens.

The Defender of Rights recommends fostering the freedom of association granted to minors by clarifying and simplifying the applicable rules, particularly as regards parental authorisation and the setting of a minimum age.

25. Law No. 2011-893 of 28 July 2011 for the development of apprenticeship and the securing of career paths.



D. Protection of private life and image

DATABASES CONTAINING THE PERSONAL DATA OF MINORS

35. *On the School Pupils Database BEID (Base élèves), the Committee criticised the lack of transparency concerning the objectives of the file and its use in the education system.* It should be noted that changes were made to how the records were processed in the light of rulings handed down by the Council of State in July 2010, which invalidated the School Pupils Database on a number of points.
36. Concerning the records of the police and the gendarmerie potentially containing the personal data of minors, on 13 June 2013, the French Data Protection Authority (CNIL) issued a report on the criminal record databases of the Ministry of the Interior (STIC, JUDEX, TAJ)²⁶. Regarding the STIC database, the report noted that a number of measures had been taken; the legal outcomes of all cases involving the prosecution of minors had been updated, and a circular was issued in 2013 by the government to erase data pertaining to minors below the age of 13. In the case of children under the age of 10, the CNIL noted the existence of databases containing data on minors prosecuted for minor offences, but its inspections had enabled the

CNIL to determine that such records are marginal in nature and that the authorities are particularly vigilant in terms of preventing such records and eradicating any unjustified inclusion of young minors in the databases. Furthermore, the CNIL noted that numerous cases of data inaccuracy due to a failure to update the nature or the outcome of legal proceedings can result in excessive and disproportionate storage of data (which can be for as long as 40 years). In this regard, it should be remembered that the length of time for which data is stored must not be extended indiscriminately for all types of acts and all types of individuals, particularly where these are minors, who must be able to benefit from a «right to be forgotten» that is effective in practice²⁷.

37. Concerning the judgements handed down by the Court of Strasbourg on certain files, whose data collection and storage procedures violate the right to respect for privacy, the government will have to take appropriate measures in order to comply with the Court's requirements.
38. Finally, like the CNIL, the Defender of Rights notes that children and their parents are not sufficiently informed of their rights of opposition, rectification and erasure of personal data that may be stored on files.

The Defender of Rights recommends regular updating of files containing the personal data of minors, to further increase security for access and consultation, and that minors be adequately informed of their rights of information, opposition, rectification and erasure of personal data.

PRIVACY AND DIGITAL LIFE

39. Although they have the potential to enrich society and the individual, and serve as vectors for knowledge and education, digital tools are not without risk for children. A number of studies reveal an extraordinary surge in dig-

ital practices and the use of these techniques by young people. The conclusions of the 2012 Calysto barometer showed that 48% of 8-17 year-olds are connected to a social network, which in the vast majority of cases is Facebook. Such a high level of activity, coupled with

26. CNIL, Conclusions on inspection of criminal records database of the Ministry of the Interior (*Conclusions du contrôle des fichiers d'antécédents du ministère de l'intérieur*), 13 June 2013.

27. CNIL, Délibération n°2011-204 du 7 juillet 2011 sur le traitement des procédures judiciaires (TPJ, devenu TAJ).



voluntary self-expression is currently seen as the main cause of concern for adults, and particularly parents, in view of the limits on their ability to effectively protect their privacy and that of others. The youngest users have a poor grasp of the privacy settings on social networks. They are also less aware of the risks of personal information that they upload being exploited and disclosed to third parties. Consequently, unbeknownst to them, such information may be accessible to everyone. There is therefore a risk of this information being used maliciously (identity theft, cyber-bullying, etc.).

40. 40. As is often the case, the most vulnerable young people are at risk of placing themselves in danger when they are unaccompanied. Each web user leaves a myriad of digital traces (clickstream information, websites consulted, purchases made, etc.), and all of these traces reveal tastes and behaviours, areas of interest, opinions, and locations visited that can optimise sales and publicity operations based on this profiling; not to mention facial recognition, the use of which is increasing rapidly. All of these specific issues, with which all children and adolescents are confronted in their digital lives, must be made explicitly clear to children, and knowledge of such issues must become commonplace.
41. 41. In its 2012 report «*Children and screens: growing up in a digital world*» (*Enfants et écrans: grandir dans le monde numérique*)²⁸, the Defender of Rights noted that

provisions for protecting the personal data of minors are inadequate. Although the national and European legal arsenal²⁹ lays down a certain number of requirements to be complied with in the field of personal data processing and guarantees a certain number of rights (rights of information, opposition, rectification and erasure), it makes no explicit reference to children and fails to provide an enhanced protective framework for them. The globalisation of the exchange and use of personal data collected by digital tools means that such a protective framework must operate on an international level. It is only through cooperation that States will be able to establish a regulatory framework that protects the right to privacy. The Defender of Rights welcomes the advances contained in the proposal for an EU regulation on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data³⁰, recognising the need to grant specific protection to children and explicitly providing for a right to be forgotten in the digital environment³¹. It recommends stepping up the protection of minors and guaranteeing them the essential corollary of effective implementation of the right to be forgotten in the digital environment, i.e. removal from the list of search results. The proposal for a regulation on the digital environment currently being prepared could provide an opportunity to strengthen the framework for the protection of minors.

The Defender of Rights recommends that measures be taken that will guarantee enhanced protection of minors and establish the right to be forgotten in the digital environment and the right to be removed from online searches, so that the information that minors can post on the Internet may be controlled.

28. D. of R., Report 2012 devoted to the rights of the child, <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-droit-enfants-bd-2012.pdf>.

29. Law No. 78-17 on Data Protection, 6 January 1978, Directives 95/46/EC and 2002/58/EC of the European Parliament and Council.

30. COM(2012)0011 - C7-0025/2012 - 2012/0011(COD).

31. Voir notamment les Considérant 29, 38 et les articles 8, 11.2 et 17.

E. Protection from material harmful to the well-being of the child

42. *The Committee recommended that the State should take measures to protect children from harmful information, and particularly from information disseminated in electronic or audiovisual form. It also recommended that effective measures be taken to control access to print media, digital media and audiovisual media, and to video games and online games that are harmful to children.*
43. On-the-go usage associated with the continually evolving technologies used by digital tools and media, the early age at which children first come into contact with such tools and their extension into school life requires the full-scale re-examination of measures protecting children and adolescents from media. Currently, no legislative or regulatory framework exists, and there is no regulatory, monitoring and foresight body. However, since 2009, additional legislative provisions have been adopted to further protect children from illegal content (child pornography, racism and xenophobia) and from the shocking content that they may encounter on the Internet (pornography and extreme violence). Article 4 of the «LOPPSI 2» law of 14 March 2011³² provides for the blocking at source of child pornography sites by the service provider and establishes the crime of identity theft where such an act is carried out on an online public communication network.
44. As regards reporting platforms, since 2009, the PHAROS platform³³ integrated into the national police force is the single point of entry for all cyber-crime reports. In 2013, 12% of these were criminal acts targeting minors.
- Furthermore, in 2008, the European Parliament established the «Safer Internet» programme intended for children. In France, this includes: – AFA hotline³⁴, point-decontact.net and its 46 partner hotlines around the world; – Safer Internet awareness-raising actions; – the Netecoute helpline (which monitors cyber-bullying).
45. In addition, the law of 12 May 2010 concerning the opening up to competition of the online gambling and games of chance sector stipulates that all sales communications for legally authorised gambling and games of chance shall be «*prohibited on audiovisual communication services and in audiovisual communication programmes presented as targeting minors*». In its 2012 report, the Defender of Rights recommended including the obligation for all advertising to state that online gambling and games of chance are prohibited for persons under 18, which is not currently the case.
46. Finally, the Defender of Rights has also noted as a result of complaints received that certain trailers screened before movies are unsuitable for child viewers with no warning or rating given³⁵. Recommendations have been made regarding the need to comply with legislation currently in effect³⁶.
47. *A Media Child Protection Charter (Charte Protection de l'enfant dans les médias)* was concluded in February 2012 between the Ministry for Social Affairs and the print and audiovisual media primarily to step up control of content that hyper-sexualises children. To date, this Charter is a dead letter.

32. LOPPSI 2 Law No. 2011-267 of 14 March 2011; article 226-4-1 of the Criminal Code.

33. Harmonisation, Analysis, Cross-Checking and Orientation of Signals Intelligence.

34. Association of Internet Access and Service Providers.

35. D. of R., Decision MDE-2013-17, <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2013-17.pdf>.

36. Decree 90-174 of 23 February 1990 and article L211-1 of the Cinema Code.



The Defender of Rights recommends:

- following up the proposals made in its 2012 report «Children and Screens» namely provision of TICE training³⁷ of actors involved with children, addressing both awareness-raising regarding risk, information on protection systems and access to culture and knowledge;
- imposing in all advertising to state that online gambling and games of chance are prohibited for persons under the age of 18;
- compliance with legislation currently in effect concerning the classification of cinematographic works, ensuring that the screening of trailers prohibited for viewing by children is not permitted before films rated 'Universal' and to adapt trailers screened before films whose target audience is composed essentially of children.

F. Right not to be subject to torture or any other inhuman or degrading treatment or any other form of violence

CORPORAL PUNISHMENT

48. The Defender of Rights notes that in France, many parents continue to view smacking and slapping as being harmless for children and as a means of educating them.

Today, such acts are, in fact, only punishable by law if their nature and consequences go beyond the limits of the [French law concept of the parental] «right to correct».

The Defender of Rights recommends prohibiting corporal punishment by law in all contexts including within the family, at school and in institutions and other establishments for children. This measure must be accompanied by teaching actions intended to raise public awareness on education without violence and on the consequences of corporal punishment on children.

BULLYING IN SCHOOLS

49. 10% of primary and intermediate secondary school pupils are victims of bullying at school and 6% of these are subjected to what may be termed severe or very severe bullying³⁸. Bullying can be due to a number of

factors (physical appearance, disability, getting good grades, etc.). This violence can have an impact on schooling (failing tests, truancy, drop out) and on a child's mental health (anxiety, depression, attempted

37. Information and Communication Technologies for Teaching.

38. MEN-DEPP, Information Note 11-14.



suicide). To combat this phenomenon, which is becoming ever more widespread, a number of measures have been taken by the government, such as the presence of a bullying advisor at each establishment to whom victims and witnesses may turn, the training of teaching teams and a website for pupils, parents and education professionals. Furthermore, the Schools Restructuring Law of 8 July 2013, which sets the prevention of all types of bullying as one of its priorities, lays down an obligation

for all schools to establish a policy for the prevention and handling of bullying in schools³⁹.

50. Although these are laudable initiatives, it is still too early to determine how effective these will be in the long term. However, it is clear that this scourge is worsening, as illustrated by a recent spate of child suicides which make it vital to step up the response and vigilance of the education community and parents without delay.

The Defender of Rights recommends:

- explicitly prohibiting all forms of violence, including bullying, in the internal regulations of schools;
- ensuring more effective prevention by accurately quantifying these phenomena;
- improving guidance and support for victims;
- providing National Education staff with further training;
- conducting information and awareness-raising campaigns targeting parents and children.

³⁹ Law No. 2013-595 Orientation and programming for restructuring the schools of the Republic of 8 July 2013; see also Circular No. 2013-100 of 13 August 2013, Preventing and combatting bullying in schools.

IV

Family Environment and Alternative Care

A. Family environment: Relationships between parents and children

THE CHILD AT THE HEART OF PARENTAL SEPARATION

51. The law of 4 March 2002 concerning parental authority establishes the principle of joint parental authority, commonly known as joint parenting. However, after separating, some parents are banished by the other parent from the lives of their children. It thus becomes particularly difficult, if not impossible, for them to exercise their parental authority and participate effectively in the education of their children. According to the National Institute for Demographic Studies, almost one in five children of separated parents never sees his/her father⁴⁰.
52. To strengthen the joint exercising of parental authority in the case of parental separation, a non-government bill on parental authority and the best interests of the child was tabled in 2014. It seeks, in particular, to more effectively punish non-compliance by one parent with the prerogatives of the other parent. In examining this non-government bill, the Defender of Children recommended specifically that civil society organisations providing family mediation should have the necessary resources to carry out their function⁴¹.
53. A judge may decide, in the interests of the child, to establish a legal structure for his or her relationship with one parent by introducing visits in meeting places. However, families may find it difficult to honour visiting rights, due to excessively busy schedules. It is therefore important to be attentive to the practical organisation of these visits in neutral places. There is also a need to ensure that financing for such meeting places is maintained.
54. The joint exercising of parental authority may sometimes prove difficult and become a source of tension and conflict, leading to a breakdown in communication between parents. Children are increasingly often «held hostage» in conflicts between their parents, which can sometimes degenerate significantly. There is also a need to develop preventive and alternative means of dispute resolution, such as family mediation and parenting plans. The latter enables parental authority to be exercised jointly following a separation in the form of a contract based on an agreement between the parents.

40. INED (Institut national des études démographiques), Population & Sociétés, when parental separation is accompanied by the severing of ties between father and child (*Population & Sociétés, Quand la séparation des parents s'accompagne d'une rupture du lien entre le père et l'enfant*), No. 500, May 2013.

41. D. of R., Opinion 14-06, 2 June 2014, <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/avis-parlement/20140410-avis-au-parlement-ppl-apie-an.pdf>

The Defender of Rights recommends the development of preventive and alternative means of family conflict resolution, such as family mediation and parenting plans, in order to encourage the exercising of parental authority to be managed jointly when parents separate. It recommends sufficient long-term financing for such measures.

MAINTAINING RELATIONSHIPS BETWEEN CHILDREN AND DETAINED PARENTS

55. In 2009, 140,000 children had a parent serving a prison sentence⁴². The right of imprisoned persons to maintain family ties is guaranteed by Article 34 and subsequent articles of the Prisons Act of 24 November 2009. Article 36 specifically provides for the establishment of family accommodation units (*unités de vie familiale - UVF*)⁴³ and family visiting rooms within prisons. By contrast, the only provision of the Code of Criminal Procedure (CPP) on maintaining the family ties of persons detained (Article D.402) was abrogated by the Decree of 30 April 2013.
56. The Defender of Rights notes that the creation of UVF is slow across the country. As of 15 January 2015, only 85 UVF in 26 prisons, accommodating 20% of the prison population, had been created. There is only one UVF in the Overseas Territories, in Mayotte⁴⁴.
57. Maintaining family ties largely depends on the specific internal regulations of each prison establishment. In practice, therefore, the frequency and quality of contact between parents and children varies according to the prison establishment, its facilities and any civil society initiatives and, in the case of over half of establishments, on the quality of service provided by private entities under public-private partnerships with the State. It is very often the case that practical difficulties hinder optimal communication between a detained parent and his or her child, on top of the fact that children are not always provided with information adapted to their age and level of maturity. In the vast majority of establishments, children are received in meeting rooms that are often unsuitable, and the quality of these is essentially dependent upon the level of professionalism and the good will of prison chiefs and officers. The risks to which a child is exposed owing to a parent being in prison may affect three areas of his or her development: socialisation, emotional maturity, and learning.
58. There is also a need for reflection on the conditions under which visiting permits are granted to children by the judicial authorities and prison chiefs in order to standardise practices and ensure the widespread use of decision-making tools. Concerned by this issue, the Defender of Rights set out recommendations in a report entitled «*Action by the Defender of Rights regarding imprisoned persons, Assessment 2000/2013*» (*L'action du Défenseur des droits auprès des personnes détenues, bilan 2000/2013*)⁴⁵, drawing upon studies conducted by the working group on the Best Interests of the Child, created by the Institution.

42. UNICEF, Analysis of France prior to the appearance by France before the United National Committee on the Rights of the Child, “*Application de la convention relative aux droits de l'enfant*”, 2009.

43. A UVF is a furnished apartment, separate from the detention area, where detained persons can receive their families in an intimate setting.

44. These are supplemented by 9 family reception establishments permitting all detained persons to meet their loved ones for a maximum of 6 hours.

45. D. of R., report, Action by the Defender of Rights concerning detained persons, Assessment 2000/2013 (*L'action du Défenseur des droits auprès des personnes détenues, bilan 2000/2013*), 10 October 2013, http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-personnes-detenues_complet.pdf.

The Defender of Rights recommends:

- taking specific measures to ensure that the child of a detained parent is able to maintain regular contact, namely by strengthening the child's right to visit and keep in touch with his or her parent by phone and in writing;
- adopting the necessary circulars to better take account of the best interests of the child when visiting his or her parent in prison both in terms of the issuance of visiting permits and the manner in which meeting rooms are set up, namely through the inclusion of provisions concerning the child's best interests and circumstances;
- amending the CPP by including a provision designed to foster closer family ties with imprisoned persons and providing for the reimbursement of travel and accommodation costs incurred when families or children on low incomes visit a parent in prison, in cases in which the condition of fostering closer family ties for imprisoned persons is not complied with.

MAINTAINING RELATIONSHIPS WITH THE FATHER

59. Article L221-2 of the Social Action and Families Code makes provision for facilities to accommodate pregnant women and single mothers with children under three years of age requiring physical and psychological support, namely because they are homeless. Frequently, providing this accommodation means not having to place children in care.
60. These fragile, embryonic families, where the mother is sometimes a minor or a victim of family or spousal violence, are often single-parent families. However, this

is not always the case⁴⁶, and in the case of two-parent families, a number of obstacles prevent fathers spending time with their families. Although the law of 5 March 2007 provides that these accommodation facilities may develop «*arrangements to maintain or restore the father-child relationship, where this is in the child's interest*»⁴⁷, in practice there is no standard way of establishing such arrangements, and no national good practice standard exists in this area.

The Defender of Rights recommends that facilities accommodating pregnant women and single mothers should be provided with sufficient resources to ensure that ties between a child and his or her father may be maintained, where this is found to be in the interest of the child.

46. "The future of children received with their mother in maternal centres in their first years of life" (Le devenir des enfants accueillis avec leur mère en centre maternel au cours de leurs premières années de vie), ONED, February 2011.

47. Article L. 222-5 of the Social Action and Families Code.

B. Children deprived of their family environment: children under protection measures

61. *The Committee recommended, in particular, the establishment of contact procedures for children who have been separated from their family, and ensuring that children without parental protection should have a representative who actively defends their best interests.*
62. On 31 December 2011, it was estimated that 136,195 minors were the object of a care order (mesure de placement) and 150,101 were the object of a supervision order (mesure de milieu ouvert)⁴⁸. In 2007, child protection underwent significant reform, informed by a number of reports and enriched by numerous consultations with the various institutional and civil society actors concerned. However, eight years after its adoption, its uniform implementation nationwide has encountered difficulties. Although it is necessary to take into account local contexts in order to develop responses that are in line with requirements, it is vital to ensure that equal rights are granted to children under child protection.
63. Accordingly, the law makes the development of a child plan (*projet pour l'enfant - PPE*) compulsory whenever a child is placed under supervision either by the authorities or by a court. This plan must be based on a cross-disciplinary assessment of the core needs of the child, whether intervention occurs in the home or apart from the family, and must ensure that the child's accompaniment is transparent both for the child concerned and for the parents, whilst guaranteeing its continuity and its regular evaluation. To achieve this, the plan must define, jointly with the parents and taking account the opinion of the child, the goals to be attained, the means used to achieve these goals and the anticipated time frames involved. It is therefore regrettable that this document has not been generalised and standardised at departmental council level, as many differ in their practices and others have yet to implement such a plan. A study conducted by the Defender of Rights in 2014 which included all of the departments and achieved a 70% response rate, was particularly revealing. Although 49 departments had a child plan, in the majority of cases they had been in place for less than three years, in some cases only within part of their territory, and in others the plan was implemented differently depending on the measures involved (i.e. whether the intervention is court-ordered or voluntarily agreed to by the parents) or the type of placement decided upon (whether in an institution or with a foster family). Parental participation is arranged in 46 of the responding departments with child plans in place, but only 28 of these stated that they involved the child in formulating the plan or at least took his or her opinion into account, even though the plan concerned the child directly.
64. A further consideration concerns the day-to-day acts that are part and parcel of the exercising of parental authority, in the case of child placement. These are often a source of tension and frustration between education services and parents, and also risk violating a child's right to privacy, particularly in a school context (for example, when school trips are authorised). In this regard, the Defender of Rights proposes that very specific provision be made regarding this point in the child plan co-signed by parents.
65. In the area of child placement, efforts have been made since the law of 5 March 2007 by professionals to promote dialogue between services and parents, seeking their input and involving them in decisions concerning children in a way that respects their parental authority. However, although the social services endeavour to the greatest extent possible to place children near to the parental home, this is not always feasible, as they must contend with the shortfall in places available in care institutions in particular. In addition, although there is a need to provide structure and security for the parent-child relationship in the case of child placement, a judge may decide upon mediated visits in order to

48. ONED, "Ninth report to the Government and Parliament" (*Neuvième rapport au Gouvernement et au Parlement*), May 2014.

maintain ties. In such cases, poor recognition of this role and, correspondingly, of specific financing, and the lack of training and support offered to professionals accompanying children, often means that the institutions responsible for organising visits find them difficult to implement, which can make for rather hit-and-miss results.

66. Furthermore, the law of 2007 has served to strengthen the principle of not separating siblings. As a result, over and above any other consideration, there is a need to pursue what is in the interest of the child, and of each sibling, and not to allow administrative or organisational concerns to take priority. Although this is an issue that is often raised with the Defender of Rights, we are seeing a decline in such complaints, suggesting an improved handling of the issue by institutions and social services. This is what reveals the recent study led by the Institution on all departmental councils: almost all of them take into account siblings when elaborating the EPP. Only one department declares not to do so.
67. In the case of court-ordered child placement, the judge always hears the child and informs him or her of their right to be assisted by counsel⁴⁹. However, it would appear that when the court orders home supervision and care, it is very rare for children to be assisted by counsel. It would be desirable, at the very least, for the judge to appoint counsel in such situations, in which very careful attention must be given to the interests of the child.
68. An ad hoc administrator is also qualified to represent a minor, safeguard his or her interests and exercise, on

his or her behalf, those rights granted to a civil party⁵⁰. In the specific case of home supervision and care proceedings, it is in fact rare for an ad hoc administrator to be appointed. The fact that this role is not supported by a clear legal framework does little to increase the effectiveness of a child's right to representation and assistance in legal proceedings concerning him or her, which jeopardises the child's best interests. What appears to be needed is a statute to strengthen the independence of the ad hoc administrator, particularly vis-a-vis departmental councils, and ensure that he or she is competent to discharge the duties entrusted to him or her by establishing a tailored training programme, and also that he or she upholds the relevant professional ethical code.

69. Finally, the law of 5 March 2007 provides for a more diverse range of child protection measures, by authorising the creation of more flexible, modular solutions, between «institution only» and «home intervention only» which would as a result be more tailored to the case of each individual child. In this regard, the placement of a child with a trustworthy third-party (tiers de confiance) is resorted to very infrequently (around 6% of child placements according to the study conducted in 2014 by the Defender of Rights)⁵¹. This type of arrangement, provided for under Article 375-3 of the Civil Code, has the merit of keeping the child in a known, family environment whenever possible, thereby avoiding uprooting a child and severing ties. It ought therefore to be facilitated whenever it is in the interest of the child concerned.

49. Articles 1182 and 1186 of the Civil Procedural Code.

50. Its prerogatives derive from the Civil Code (articles 388-2 and 389-3), from the Criminal Code (article 706-50) and from the Code of Entry and Residence and the Right to Asylum (articles L 221-5 et 751-1).

51. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/defense_des_droits_des_enfants/etude_tiers-digne-confiance-140514.pdf.

The Defender of Rights recommends taking the following measures:

- guaranteeing practical implementation nationwide of the law of 5 March 2007 in each of its three areas: development of prevention, consolidation of alert mechanisms identifying a risk of danger, and improvement and diversification of forms of intervention;
- developing the child plan (PPE) in each department; to this end, provide for the formulation of national standards both for assessing a child's needs and for the methods used on the one hand, particularly as regards the involvement of parents and children, and on the other hand lessen the obligations upon social work units pursuant to the law of 2 January 2002 concerning written documentation;
- developing tools for parents and education teams at national level in order to provide them with guidance concerning the exercising of parental authority in the case of child placement, as well as parenting support measures;
- further develop the current status of ad hoc administrator in order to clarify the nature of their role, and increase their level of training, their independence and their obligations;
- redefine the legal and financial framework for placements with trustworthy third parties, in order to encourage these wherever possible when examining the best interests of the child.

C. National and international adoption

NATIONAL ADOPTION

70. *The Committee recommended that in French Polynesia and New Caledonia, authorisation by the competent authorities should become compulsory for national adoption.*
71. Complaints brought to the attention of the Defender of Rights have led it to question the relevance of the distinction between simple adoption and full adoption, all the more so since new circumstances of children being put up for adoption are emerging. As raised by the working group on the best interests of the child, as a result of these developments «there is a need for us to contemplate far more diverse and flexible legal instruments than those thus far offered in France, where the only choice has been between simple adoption and full adoption»⁵². In order to better take into account the best interests of the child, it seems desirable at this time

to embrace the possibility of multiple ties and avoid the irrevocable severance of biological ties. During debate on the non-government bill on child protection in November 2014⁵³, the Defender of Rights stated that it was in favour of more widespread recourse to simple adoption and to a review of the procedure for declaring a child legally abandoned. In any event, it takes the view that it must be determined by the vital consideration of the interest of the child. The Defender of Rights also highlighted the need for a standard to unify at national level the criteria used to assess situations deemed to constitute «parental neglect».

72. There has been little development in the situation in French Polynesia and New Caledonia. The delegates of the Defender of Rights report that traditional adoptions known as «child circulation», are still taking place, without an approved intermediary and without any real guarantees for the families or the children concerned.

52. L'adoption et l'ISE, septembre 2013, <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-gt-ise-adoption-v3-23-09-13.pdf>.

53. DDD, Avis n°14-11 (http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/avis-parlement/20141127_avis-senat-audition-ddd-pjl-protection-enfant.pdf).

73. Moreover, following the law of 17 May 2013 granting same-sex couples the right to marry, and thereby granting them the right to adopt children⁵⁴, the issue of the possibility of the spouse [of the biological parent] - who is not legally recognised as a parent - adopting [the child of the biological parent] born abroad by means of medically assisted reproduction (MAR) has arisen. Although previously case law had been prone to fluctuation and had been prejudicial to the interests of the child⁵⁵, on 22 September 2014, the Court of Cassation handed down two favourable opinions, taking the view that the fact that MAR had been used posed no obstacle to the wife of the mother adopting a child thereby conceived⁵⁶.
74. Concerning the status of children placed under Kafala, it should be noted that a circular was adopted on 22 October 2014⁵⁷ which sets out the legal effects of this system in France and enumerated the conditions under which a child who has become a French national can be adopted.

INTERNATIONAL ADOPTION

75. *The Committee recommended that international adoptions should be processed by an accredited body in full compliance with the principles and stipulations of the*

CRC and the Hague Adoption Convention of 1993 and that bilateral agreements ought to be concluded with those countries that have not ratified the Hague Adoption Convention.

76. The Defender of Rights notes an increase in the adoption of children with special needs (siblings, children with a medical condition or a disability), which, in percentage terms, has risen from 35% in 2011 to 63% in 2013⁵⁸. This increase is a cause for concern since there has been no corresponding expansion of support mechanisms for the adopting families. It also raises the issue of the adoptability of children with a similar profile in France, who are often declared not adoptable at national level. Despite reforms to approved adoption organisations and the creation of the French Adoption Agency, international adoptions carried out on an individual basis are still not prohibited in France and constitute a large proportion (one third) of adoptions. The Defender of Rights, which regularly receives complaints, finds that these types of adoptions can give rise to numerous difficulties that have consequences for the child and his or her new family, providing them with few safeguards concerning adoption routes. In this regard, it is unfortunate that adoption candidates are not better accompanied by the public authorities.

The Defender of Rights recommends taking the following measures:

- undertaking a review of all adoption legislation, ensuring that the best interests of the child are taken into account at every stage of the process;
- focusing the approval of prospective adopters on the end goal which is to meet the needs of children who actually are adoptable;
- making it compulsory to carry out a prior adoptability assessment for children before starting the adoption procedure;
- stepping up efforts to make international adoption processes safer, namely by ensuring compliance with procedures and the use of an approved adoption organisation;
- developing preparatory programmes for adoptive parenting and stepping up monitoring of families after adoption;
- establishing a database for departmental councils to manage the national adoption system and stepping up monitoring of wards of court;
- creating a legal framework for customary adoption in French Polynesia and New Caledonia;
- creating a national standard for assessing «parental neglect» situations.

54. Law No. 2013-404 of 17 May 2013 granting the right to marry to same-sex couples.

55. TGI Lille, 14 October 2013; TGI Versailles, 29 April 2014, No. 13/00168; TGI Aix-en-Provence, 23 June 2014.

56. Court of Cassation, Opinion No. G1470006 and Opinion No. J1470007, 22 September 2014.

57. Ministry of Justice, Circular of 22 October 2014 concerning the effects of legal care in France.

58. International Adoption Mission, Feb-May 2014.

D. Protection from abuse and neglect

PROTECTING CHILDREN AGAINST MALTREATMENT

77. In 2009, the Committee set out a number of recommendations on the protection of children at risk (*enfants en danger*). The law of 5 March 2007 was designed to better identify and deal with situations in which children are at risk, by providing for the creation within each department of units collecting information of concern and observatories for children at risk. At local level, a number of agreements have been concluded between the various actors designated by law (social services, the justice system, national education, etc.) to establish partnerships and improve the responses provided. Nevertheless, disparities exist between departments since partnerships, which are often tied to a specific initiative of a given actor and are by definition not permanent, are very rarely genuinely assessed in terms of their effectiveness. As for the State, in the end, the National Fund for the Financing of Child Protection (FNFPE), established by law, only paid part of the anticipated subsidies⁵⁹ and that was only after legal action was brought by the departments before the Council of State. More broadly, the State's role in this field has also been examined in view of the compartmentalisation that continues to exist between the major public policy areas for which it is responsible and which play a role in child protection: national education, employment, housing, social cohesion, justice, police and gendarmerie services, etc., and also in view of the territorial organisation which fails to promote inter-ministerial collaboration as Prefects are not granted enough of a coordinating role.

78. With regard to departmental councils, tasked with child protection since the implementation of decentralisation laws, these too are required to decompartmentalise this public policy vis-à-vis other areas of competence, and additionally, they need to fully assume the leadership role accorded to them by law, by organising partnerships between, and coordinating, the actors concerned. Here, too, disparities exist between territories, for example in terms of how collection units for information of concern (*cellules de recueil des informations préoccupantes: CRIP*) are organised, policies on agreements and departmental child protection programmes. Finally, although significant progress has been made as regards the training of child protection professionals, further improvement is required and results appear to be unequal: specifically, the implementation of legally required inter-institutional training programmes is proving difficult, which is very much to be regretted since this type of training enables professionals to share the mutual significance of their actions and missions and in so doing to increase their joint effectiveness.

79. On the basis of these observations and findings, several reports were commissioned by the government from specialists in these areas and submitted over the course of 2014⁶⁰. Likewise, some Members of Parliament and the French Court of Accounts have taken action in this area⁶¹. Finally, as regards the modernisation of public action, a study was entrusted to the Inspectorate General of Social Affairs (*Inspection générale des Affaires sociales*) and the Inspectorate General of Legal Services (*Inspection générale des services judiciaires*)

59. Les propositions financières d'abondement du fonds sont sans rapport avec les sommes envisagées lors de l'élaboration de la loi du 5 mars 2007 (60 millions d'euros par an, répartis 50 % Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), 50 % État). Cette somme ne couvrirait déjà pas le surcoût estimé par le ministre délégué à la famille, qui s'était engagé à ce que ce fonds reçoive 150 millions d'euros afin de compenser les charges nouvelles pour les départements, notamment les observatoires départementaux et les cellules de recueil des informations préoccupantes. Si la CNAF a dégagé 30 millions d'euros en 2007 (puis 80 millions d'euros en 2009, à la demande de la Cour des comptes), l'État n'a quant à lui consacré aucune ressource budgétaire à ce fonds, à l'exception d'un versement de 10 millions d'euros en 2011. En 2013, aucune subvention de l'État au FNFPE n'a été budgétée au sein du programme n° 106 du projet de loi de finances pour 2013, alors que l'Aide sociale à l'enfance représente une charge croissante de plus de 6 milliards d'euros pour les départements.

60. Groupe de travail « Protection de l'enfance et adoption », 40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui, février 2014 ; ONED, *L'accompagnement vers l'autonomie des jeunes sortant du dispositif de protection de l'enfance*, octobre 2014.

61. Information Report on Child Protection, prepared on behalf of the Social Affairs Committee (*Rapport d'information sur la protection de l'enfance*), June 2014 ; French Court of Accounts, Child Protection, October 2009.

concerning child protection governance, the conclusions of which were submitted at the end of 2014⁶².

80. All of these studies, along with a high level of media coverage, have highlighted the issue of child protection, fostering greater collective awareness of the importance of giving it the attention it requires. For example, in 2014, a non-government bill on child protection, tabled in the Senate, recommended adjustments and changes in line with three objectives: improving national and local child protection governance; securing the pathways of protected children; and adapting the status of

placed children in the long-term⁶³. In November, the Defender of Rights issued an opinion that concurred with the assessment and the general objectives of the text and set out a number of recommendations, based, in particular, on the report on the Marina case, concerning an 8 year-old girl who died due to maltreatment by her parents (drawn up at the request of the Defender of Rights and the Defender of Children), which identified the various weak links in the child protection chain, and recommended areas for improvement⁶⁴.

The Defender of Rights recommends taking the following measures:

- improving national and local governance of child protection policies by promoting decompartmentalisation, cross-cutting approaches and coordination between actors;
- affirming the political and operational involvement of the State alongside the departments, particularly at local level;
- ensuring that the departments fully assume their leadership role and implement all of the provisions of the law of 5 March 2007, be this in terms of prevention, identifying children at risk or quality of care;
- establishing a national standard for assessing information of concern for use by the personnel tasked with carrying out these assessments and establishing a single, cross-cutting CRIP in each department;
- providing continued training on child protection for a range of professionals, with a particular focus on managers of child welfare services and civil society organisations;
- prioritising the implementation of inter-institutional training actions: reflection by public and private sector employees on the establishment of a joint training fund may prove useful;
- conducting regular evaluations of actions carried out, particularly as regards the quality and effectiveness of partnerships, sign-up at territorial level, and the participation and inclusion of parents and children.

62. IGAS, Governmental Mission for the Assessment of Child Protection (diagnosis, recommendations and proposed action plan), July 2014.

63. Non-government bill on child protection, Meunier and Dini.

64. D. of R., Opinion No.14-11, November 2014, [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/avis-parlement/20141127_avis-senat-audition-D of R-pjl-protection-enfant.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/avis-parlement/20141127_avis-senat-audition-D%20de%20R-pjl-protection-enfant.pdf); Report for the mission entrusted to Mr Alain Grevot, Theme-based Delegate, on the Marina Case, 30 June 2014, http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/defense_des_droits_des_enfants/rapport_marina_2_0.pdf.

MALTREATMENT OF CHILDREN WITH DISABILITIES

81. Like the Committee on the Rights of the Child, the Defender of Rights was concerned by allegations of maltreatment of children with disabilities within certain establishments. Such cases point to failings in the prevention of maltreatment and in the oversight of establishments that have been granted authorisation to care for children with disabilities. On 20 February 2014, the government adopted a circular seeking to step up measures to eradicate the maltreatment of persons

with disabilities within medical-social establishments and services under the oversight of the Regional Health Agencies (*Agences régionales de santé - ARS*)⁶⁵, by stepping up prevention and improving procedures for auditing and assessing establishments. Although the Defender of Rights welcomes the adoption of these measures, it is still too early to gauge their effectiveness. Together with civil society organisations, it will be monitoring their implementation and will make recommendations as necessary.

The Defender of Rights recommends:

- ensuring that the circular of 20 February 2014 to strengthen the prevention aspect of maltreatment eradication is fully implemented;
- developing the training of professionals in the prevention and promotion of good treatment;
- stepping up auditing of establishments together with the monitoring of external assessments.

65. Circulaire DGCS/SD2A/2014/58.

V

Basic Health and Welfare

A. Health and health services

82. *The Committee recommended that the State should combat inequality in access to healthcare services through the adoption of a coordinated approach in all departments and regions and address the dire shortage of medical staff. Furthermore, it requested that deficiencies in the healthcare system for children in the Overseas Departments and Territories be eradicated.*
83. A national healthcare strategy defined by the State in 2013 placed the health of children among the priorities for public health⁶⁶. However, the scattered nature of the programmes, and of both public and private sector actors, and the diversity of service users and of their needs which vary by territory, together with medical demographic factors, make it difficult to implement this priority, which was entrusted to the ARS within the context of strategic regional healthcare projects. Broadly speaking, children have access to hospital care and monitoring by Maternal and Child Welfare (Protection maternelle et infantile - PMI), however certain categories of children encounter difficulties, and for these, monitoring is highly dependent on the nature of their entitlement to health cover. It is in preventive actions and behaviours and in the financing of costly treatments that inequalities are most marked and the impact of poverty is most apparent.
84. When appearing in 2015 before the Social Affairs Committee of the National Assembly regarding the govern-

ment health bill, the Defender of Rights pointed out the fact that children and adolescents are not sufficiently taken into account and that planned health promotion and prevention measures only come into effect when children begin to attend school. The Defender of Rights also criticised the fact that perinatal care was excluded from the text and that the link with child welfare services had been overlooked⁶⁷.

MATERNAL AND CHILD WELFARE

85. One in two infants under one year and one in five pregnant women have their health monitored by Maternal and Child Welfare (PMI). The disparity in services that exists between departments in mainland France and Overseas, the downward trend in budgets, and the difficulty in recruiting specialist staff all significantly undermine these activities. In an opinion issued in October 2014, France's Economic, Social and Environmental Council (ESEC) highlighted the importance of the role played by these services in the medical-social monitoring of mother and child and the accompaniment of families, and in combating social and territorial inequality, and pointed out the inadequate steering and governance of these services⁶⁸.
86. In the Overseas Departments and Territories, PMI are beset by persistent health difficulties according to a

66. "National Health Strategy- Key Points to Consider" (*Stratégie nationale de santé, ce qu'il faut retenir*), Ministry of Social Affairs and Health, 23 September 2013.

67. D. of R., Opinion No. 15-02, 15 January 2015, http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/avis-parlement/20150122_avis_sante.pdf.

68. ESEC, Mother and Child Protection (*La protection maternelle et infantile*), October 2014.

report by the French Court of Accounts⁶⁹. The government's goal of halving the disparity between mortality rates in the Overseas Departments and Territories and those of mainland France has not been achieved: an excessively high level of infant mortality persists, and pregnancies still occur at an earlier age and are more numerous than in mainland France. As these territories are less well covered by PMI, levels of information and access to screening examinations and prenatal mon-

itoring are uneven. In this regard, the French Court of Accounts is once more alerting the public authorities to the considerable disparities concerning PMI in the Overseas Departments and Territories, where it is overseen either by departmental councils in the Overseas Departments or by local health authorities. Unlike Guadeloupe, where progress has been observed, the situation with regard to PMI in Mayotte remains a cause for concern⁷⁰.

The Defender of Rights recommends:

- guaranteeing the long-term existence of Maternal and Child Welfare and of both its public health and medical-social missions;
- making a national priority the reduction of disparities between mainland France and the Overseas Departments;
- taking into account the recommendations made by the ESEC and the French Court of Accounts in this area.

SCHOOL MEDICAL CARE

87. In recent years, school medical care has been active with regard to the schooling of children with disabilities or with chronic medical conditions, or the care of children with mental health difficulties in secondary schools⁷¹. However, it does not currently possess sufficient resources to fully ensure its prevention, education and care roles. This observation was made by the French High Council for Public Health (Haut Conseil de la santé publique - HCSP) in 2013⁷². It noted that school medical care actions are limited, particularly due to an overly broad mandate, which is incompatible with the human resources available, inadequate governance at national and regional level, and insufficient links between the actors concerned (local actors such as the family, and community and hospital medical services).
88. The French High Council for Public Health insists on the need to maintain compulsory medical examinations at key points in child development, i.e. at six and twelve years of age. These compulsory examinations are not

implemented nationwide, and inequality of access to school medical care continues to exist. Furthermore, the number of school doctors is in constant decline. According to UNICEF, in 2012, there was only one doctor for every 10,000 pupils, whereas ordinarily there ought to be at least one doctor per 5,000 children, accompanied by a team⁷³. This is a worrying statistic in view of high levels of needs in intermediate and senior secondary schools, where the school nurse are important points of contact for young people. Listening to young people can identify vulnerability, maltreatment, and cases that may require intervention by medical practitioners.

89. These difficulties are more pronounced in the Overseas Departments and Territories. According to a survey by the Ministry of National Education, the number of pupils who received a medical examination at the age of five in 2011-2012 was five percent lower than in mainland France (74.8% compared with 79.8%). However, the situation in Mayotte is of greater concern, with prevention in schools «at a deadlock» according to the French Court of Accounts⁷⁴.

69. French Court of Accounts, Health in the Overseas Departments and Territories (*La santé dans les Outre-mer*), June 2014.

70. *Ibid.*

71. See, in particular, National Assembly, Information Report on School Medicine (*rapport d'information sur la médecine scolaire*), September 2011.

72. French High Council for Public Health, Opinion on School Medicine (*Avis relatif à la médecine scolaire*), February 2013.

73. UNICEF, The Children's Agenda 2012 "1 school doctor for 10,000 pupils, instead of 5,000...".

74. French Court of Accounts, Health in the Overseas Departments and Territories (*La santé dans les Outre-mer*), previously cited.

As recommended by the French High Council for Public Health, **the Defender of Rights recommends** scaling up the role of school medical care nationwide, reorganising the provision of school medical care to ensure that medical examinations at age six and age twelve are compulsory and effective, and improving individual care and the provision of medical and social care to vulnerable children.

THE RIGHTS OF CHILDREN WITHIN HEALTHCARE ESTABLISHMENTS

90. Although major breakthroughs have been made in the provision of care to children and adolescents within hospitals in the last thirty years, there is nevertheless concern over the erosion of certain achievements, which have resulted in particular in a considerable lack of uniformity in practices across the country, and even within medical departments. Certain principles have been laid down by various national circulars and by the European Association for Children in Hospital (EACH) Charter⁷⁵, but these are not always applied.
91. Having been alerted to the difficulties associated with the provision of care to children within healthcare

establishments, the Defender of Rights established a «*Children and Hospitals*» working group bringing together civil society organisations and professionals from within the field of paediatric medicine to improve the quality of care provided to children and adolescents within healthcare establishments and to ensure that their rights are respected in practice, in the following four key areas: – the healthcare pathway, to take into account the specific nature of the needs of minors; – the capability of discernment, to enable the consent of a minor to be obtained in the healthcare field in a safe and secure way; – the conditions governing hospitalisation, with legal recognition of the right of parents to be present during hospitalisation; and access to information and treatment.

The Defender of Rights recommends taking the following measures:

- legally recognising the right of parents to be present when a child is hospitalised, and better informing parents and children of their rights;
- recognising the right of minors to patient confidentiality and stepping up the duty of professionals to provide information to minors demanding patient confidentiality;
- guaranteeing that children and adolescents will be hospitalised in a ward that is specifically designated for them and/or with specifically trained professionals;
- providing vocational training for professionals on pain management in all paediatric medical sectors, including Accident and Emergency.

ACCESS TO HEALTH IN MAYOTTE

92. *In 2009, the Committee asked France to eradicate deficiencies in the healthcare system for children in the Overseas Departments and Territories.*
93. State Medical Assistance (*Aide Médicale d'État - AME*) set in place by the law of 21 December 2001, permits, subject to resources, payment of the treatment of

foreign nationals present unlawfully in France who do not have social security cover. Following a ruling by the Council of State in 2006⁷⁶, children may no longer be excluded from accessing State Medical Assistance (AME) based on the criterion of residency. However, it is nevertheless greatly to be regretted that this rule is still not applicable in Mayotte, despite recommendations made by the Defender of Rights, the Defender

75. Circular No. 83-24 of 1 August 1983 concerning the hospitalisation of children; see also Charter of the European Association for Children in Hospital, 1988.

76. CE, 7 June 2006, no. 285576.

of Children and the HALDE⁷⁷ which were critical of the discriminatory nature of the rules currently in place. Consequently, only those individuals having social security cover have access to free medical treatment, which excludes individuals without social security cover, who must pay a charge, which varies according to the type of treatment provided.

94. Of course, the government has taken steps to remedy this state of affairs, but these have proven inadequate thus far. The practice of providing «vouchers», implemented in 2009 to facilitate access to treatment for children and in principle to exempt them from the requirement to pay the charge, has no basis in law and has so far failed to guarantee access to treatment or full payment of expenses. Moreover, the Order of 31 May 2012, waiving the requirement to pay the charge in the case⁷⁸ of low-income families where treatment

is provided to a child or intended to protect the health of an unborn child, is not uniformly applied due to a total lack of guidance from the competent local authorities. Finally, the affiliation of legally resident French or foreign minors is also not being recognised due to a restrictive interpretation of the administrative conditions governing affiliation being applied by the Department of Social Security in Mayotte.

95. Confronted with the alarming situation concerning of unaccompanied minors in this department and having observed the heightened health risks on the island (rate of infant mortality higher than in mainland France, late vaccinations, malnutrition, overloading of healthcare establishments), in 2013, the Defender of Rights recommended the adoption of emergency measures concerning access to treatment.

As set out in its decision MDE/2013-87 of 19 April 2013⁷⁹, **the Defender of Rights recommends** the adoption of emergency measures concerning access to treatment and the removal of all restrictions, particularly administrative, to the access to treatment of children living in Mayotte, irrespective of their origins or official residency status.

B. Adolescent health

96. *The Committee recommended that the State should continue to address mental health issues and drug addiction in adolescents nationwide.*

ADDICTIVE BEHAVIOURS

97. According to a recent report by the French National Academy of Medicine (*Académie Nationale de Médecine - ANM*)⁸⁰, although almost 90% of adolescents aged

12-18 are considered to be in good health, many of them presented risky behaviours that could result in irreversible harm in the future. Consumption levels of certain psychoactive substances, particularly alcohol, tobacco and cannabis remain high among adolescents, despite prevention campaigns and measures seeking to limit access by minors to these substances⁸¹. In 2011, only 6.6% of seventeen year-old adolescents had not tried any of these substances. In 2010, the consolidation of existing support centres for young substance users

77. HALDE, Resolution no. 2010-87 of 1 March 2010.

78. Order no. 2012-785 of 31 May 2012 concerning the extension and adaptation of the Social Action and Families Code to the Mayotte Department.

79. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mde-2013-87.pdf.

80. National Academy of Medicine, Prevention in adolescent health (*La prévention en santé des adolescents*), Report, Claude Dreux, Rapporteur on behalf of a Working Group, Commission XVII: Ethics and Law (*Éthique et Droit*), 17.06.2014.

81. Inserm, Addictive behaviours in adolescents, Use, prevention and support (*Conduites addictives chez les adolescents, Usages, prévention et accompagnement*), February 2014.

(*Consultations Jeunes Consommateurs*), which can be used free of charge and anonymously, and the creation of additional centres, resulted in the attainment of an adequate level of cover by the network of centres nationally. However, addictive behaviours among young people have become more diverse over the last few years (excessive internet and video game use, games of chance and gambling, etc.).

98. Confronted with this reality, in 2013 the government adopted a plan to combat drug use and addictive behaviours based on three main priorities: ensuring that policy is informed by observation, research and evaluation; addressing those populations most at risk; and combating drug dealing and all forms of delinquency. At the present time, there is no data with which to assess the impact of the measures contained in this plan.

The Defender of Rights recommends that awareness-raising and information campaigns be regularly conducted, including in schools, regarding addictive behaviours, stepping up the training of all actors working in all living environments in which children are present, improving the service provided by support centres for young substance users and establishing support actions for the parents concerned.

CHILD PSYCHIATRY AND SUICIDE

99. In France, a distinction is drawn between child and adolescent (up to the age of sixteen) psychiatry and general adult psychiatry. Despite progress being observed in the identification and treatment of psychiatric conditions among children and adolescents, the ESEC noted in 2010 that the treatment of children with often poorly understood mental illnesses was still all too often late, piecemeal or inappropriate⁸². According to the observations made by the child psychiatry convention *États généraux de la pédopsychiatrie* held in 2014, access to child psychiatric treatment has become difficult, particularly for the most vulnerable individuals, due to a continuing increase in public sector child psychiatry activity (the number of children receiving treatment has more than doubled in 15 years) alongside a significant decrease in the number of psychiatrists⁸³. This has resulted in a decline in preventive actions, and in medical and psychological centres, which for the most part provide child psychiatric treatment⁸⁴, being overloaded with consultations. The system also suffers from major disparities between sectors both in terms of their activity, organisation and resources, which limits access to treatment and increases inequalities among territo-

ries⁸⁵. There is therefore a need for better organisation of care provision nationwide.

100. The Defender of Rights is also concerned by the quality of care of adolescents aged sixteen and younger who are hospitalised in adult psychiatric wards, owing to a lack of places in dedicated institutions for adolescents or because no child psychiatry ward exists. It has been referred to in particular regarding such cases in Guyana, where the consequences for the children concerned of being hospitalised in an adult wing have been particularly serious (i.e. violence, sexual abuse). Although the hospitalisation of children in adult wards may be envisaged on an exceptional basis, the care facility must make every effort to place children in a ward where they will be attended by the appropriate staff, in an appropriate environment.

101. Furthermore, the Defender of Rights finds it regrettable that the government is not more concerned by the psychiatric care received by children living in the Overseas Territories. As was recently revealed by the French Court of Accounts, France's Mental Health Psychiatry Plan (plan psychiatrie santé mentale) for 2011-2015 makes no more mention of the Overseas Territories than had the previous plan. Yet, as is the case with other

82. ESEC, Opinion: Child psychiatry: prevention and treatment (*La pédopsychiatrie : prévention et prise en charge*), 2010

83. *États Généraux de la pédopsychiatrie*, held in April 2014.

84. In 2010, in Seine-Saint-Denis, the average waiting time for an initial consultation at a medico-psycho-pedagogical centre was 50 days, whereas in other centres, waiting times vary between 3 and 5 months.

85. Child psychiatry: prevention and treatment, aforementioned.

issues previously discussed, the findings are alarming. The French Court of Accounts has observed that psychiatric care provision for both adults and children is «gravely deficient» and the lack of staff and facilities is dire in the Overseas Territories, even though requirements exceed those in mainland France.

102. According to UNICEF's 2014 survey, 28% of children have thought about committing suicide in the past and 11% have already tried to commit suicide. The ever increasing phenomenon of bullying on social networks and in schools is a factor that has heightened the risk of suicidal thoughts and attempts.
103. France's 2011-2014 National Programme of Suicide Prevention Actions (*Programme national d'actions contre le suicide*) proposes specific measures for prevention, improvement of care, training of professionals and awareness-raising regarding the reality of suicide among minors and young adults. However, it must be ensured that these recommendations are implemented effectively in the long term.
104. We must highlight the vital role played by Adolescent Support Centres (*Maisons des adolescents - MDA*), rec-

ommended by the Defender of Rights, within the support system for adolescents experiencing difficulties and distress. These support and counselling centres provide a number of services and are open to young people aged 11 to 25 who are experiencing difficulties. They are able to identify possible problems in adolescents, advise them and potentially direct them to a medical establishment. They are also on-hand to counsel parents and provide support in the form of expertise for professionals working with adolescents. In 2013, there were 100 MDA in mainland France and the Overseas Departments and Territories. However, they are unevenly distributed across the country: many young people living in rural areas or in neighbourhoods covered by town or city council policy do not have the benefit of the counselling that a Youth Support and Counselling Centre (*Point d'accueil écoute jeune*) or an MDA can provide, nor the guidance that their state of health may require⁸⁶. Furthermore, it is regrettable that the budgets allocated by the ARS have been cut and that certain departments have failed to make any contribution.

The Defender of Rights recommends:

- taking measures to reduce inequalities in access to child psychiatric care nationwide, stepping up the training of medical personnel in child psychiatry issues, and guaranteeing that minors receive treatment in a medical department specifically designated for them, from personnel who have been specifically trained to provide such treatment;
- increasing understanding of the reality of suicide amongst young people, chiefly by drawing upon the support of the National Suicide Observatory (*Observatoire national du suicide*) and improving identification, treatment and monitoring methods;
- developing mechanisms for supporting and counselling children, particularly the Adolescent Support Centres, and allocating the resources needed for them to perform their roles.

ACCESS TO CONTRACEPTION

105. Since 1974⁸⁷, minors have had the right to use contraception without parental consent, free of charge and anonymously. However, in practice, current legislation is still applied in an unequal and fragmentary way. The high number of cases of voluntary termination of pregnancy

(VTP) is illustrative of this problem: in 2012, almost 219,200 VTP were carried out in France, 207,000 of which were in mainland France⁸⁸. This situation must be viewed in relation to the lack of sex education actions targeted at adolescents (particularly in schools), and the lack of communications and adapted information on contracep-

86. IGAS, Report, Evaluation of the implementation of the Adolescent Support Centres (*Maisons des adolescents - MDA*) system (*Évaluation de la mise en place du dispositif « maison des adolescents » (MDA)*), October 2013.

87. Law No. 74-1026 of 4 December 1974, containing various provisions pertaining to fertility regulation.

88. Annick Vilain, Voluntary termination of pregnancy in 2012 (*Les interruptions volontaires de grossesse en 2012*), Études et résultats no. 884, June 2014.

tion and its availability. Various measures and actions have been implemented, in particular, by the National Institute for Preventive Healthcare and Health Education (*Institut national de prévention et d'éducation pour la santé*). In 2013, a decree was adopted making contraceptives available free of charge and confidentially to minors over fifteen years of age⁹⁰.

106. Finally, the government health bill tabled in the National Assembly on 15 October 2014 provides for the removal of existing restrictions on access to emergency contraception by secondary school pupils. Although the Defender of Rights welcomes such a measure, it has drawn the attention of the rapporteurs of this bill to the need to increase the number of school nurses to ensure that it is properly implemented.

The Defender of Rights recommends:

- continuing to develop actions to provide information and sex education, particular at family planning centres or in schools;
- ensuring that adolescents have proper access to contraception.

C. Children's standards of living

107. Although France ranks among the countries spending the highest amount of public funds on children, the proportion of children living in poverty has risen uninterruptedly since 1997 and now stands at 19.5%, which surpasses the percentage of adults living in poverty (14.3%). This alarming finding was also made by France's Inspectorate General of Social Affairs (*Inspection générale des affaires sociales - IGAS*) at the beginning of 2014 in its report on the implementation of the anti-poverty plan, according to which the number of children living in poverty in France rose by 400,000 between 2008 and 2012⁹¹.

108. The proliferation and non-uniform nature of statistical sources, which become available only after a certain period of time has elapsed, means that it is not possible to know the exact number of children living in poverty, to monitor populations or to assess the impact of public actions. A number of important performance and impact indicators set out in the anti-poverty plan will only be able to shed any light in this regard a number of years down the line.

109. Cases of poverty continue to be concentrated in certain geographical areas. For example, half of the children living in a «sensitive urban area» (zone urbaine sensible - ZUS) i.e. an area targeted for urban renewal, live below the poverty line. A number of family scenarios make them vulnerable: 46% of families living in poverty are single-parent families, whilst 31% of two-parent families living in poverty have three or more children, and 30% of children living in poverty have two parents who are not in work.

110. The anti-poverty plan made provision for a number of measures, such as increasing the right of access to Active Solidarity Income (revenu de solidarité active - RSA), and universal health cover, increasing the minimum wage and minimum income from social security benefits, and reserving new places at nurseries for children from low-income families). Although it is still too early to assess the impact of these measures, the report by the IGAS has already determined that they are insufficient and that a plan of assistance for families living in poverty will need to be drawn up⁹².

90. Decree No. 2013-248 of 27 March 2013 implementing Law No. 2012-1404 of 17 December 2012.

91. IGAS, Report, Evaluation of the 2nd year of implementation of the multi-annual social inclusion and anti-poverty plan (*Évaluation de la 2^e année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et l'inclusion sociale*), January 2015.

92. *Ibid.*

111. Poor housing, no housing or insecure housing are all scenarios that can be damaging to the health and development of a child. The Defender of Rights has observed this through many complaints made by families in extremely insecure rented accommodation. Despite the various laws passed to combat poor housing⁹³, there are currently 3.5 million people who are either homeless or inadequately housed in France and over 5 million people in insecure rented accommodation. In total, almost 10 million people, one third of whom are children, are affected by this housing crisis⁹⁴. 350,000 households, i.e. 7% of households with housing in the Île-de France region, lack the income needed to meet essential food and clothing costs whilst meeting their accommodation costs. The increasingly vulnerable position of renters, nationwide, is evidenced in particular by the increase in rent arrears and rising numbers of cases of legal action resulting in eviction. Specifically regarding the effectiveness of France's «Enforceable Right to Housing» (*Droit au logement opposable - DALO*) and of rehousing in the most pressing cases, a number of measures have been taken to guarantee the rehousing of applicants deemed to be an urgent priority, by broadening the number of rehousing responses through accommodation, which is now legally recognised, and by improving the DALO instrument. However, due to the lack of social housing being built and the very low turnover of tenants in social housing properties, many households deemed to be a priority have not been rehoused⁹⁵. In addition, although the law makes provision for an unconditional and immediate right to emergency accommodation, access is not guaranteed for all individuals in a crisis situation because the system is over-subscribed and due to regulations that tend to prioritise the most vulnerable. As a result, families with children living in insecure housing may be excluded.
112. Furthermore, in 2012 and 2013, the Defender of Rights became concerned by the situation of families from Bulgaria and Romania living in informal settlements (*bidonvilles*), who had been served with eviction decisions without any rehousing solutions being proposed and with no accompaniment by social services, thereby forcing them into itinerancy. In its June 2013 report, it recommended that a number of assistance measures be taken prior to the eviction of families⁹⁶. In March 2014, the government entrusted the task of rehousing inhabitants of informal settlements to the semi-public company *Adoma*. However, this measure appears insufficient in view of the individual complaints received.
113. In addition to the anti-poverty plan, which makes housing and accommodation a priority concern, two laws were recently passed in this field⁹⁷. The measures contained in these address certain recommendations formulated by the Defender of Rights. However, it is still too early to assess how effective these actually are.

The Defender of Rights recommends:

- making child poverty prevention a national priority;
- developing effective tools for monitoring child poverty and its repercussions in all areas of children's lives, in order to implement a coherent, long-term poverty prevention policy;
- continuing efforts to safeguard the efficacy of the enforceable right to housing and undertaking measures to ensure that families in insecure circumstances receive social assistance, particularly in access to rights.

93. Law on the prevention of social exclusion of 29 July 1998, Law of 18 January 2005 on the programme for social cohesion, Law of 13 July 2006 the national commitment to housing, Law of 5 March 2007 on the enforceable right to housing (DALO) and the Law of 25 March 2009 on the mobilisation for housing and the fight against exclusion.

94. Fondation Abbé Pierre, Report on the State of Bad-Housing (*Rapport sur l'état du mal-logement en France*), 2014.

95. Monitoring Committee for the implementation of the enforceable right to housing, «*Right to housing: Reminder of the Law*» («*Droit au logement : rappel à la loi*»), 6th annual report, November 2012.

96. D. of R., Review of the application of the inter-ministerial circular of 26 August 2012, June 2013, <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-roms-2013-06-25.pdf>

97. Law No. 2013-61 of 18 January 2013 on using public property for housing purposes and increasing the obligations to produce subsidised housing which aims to partly reduce the shortage of new housing and encourage the construction of social housing, and the Law of 24 March 2014 for Access to Housing and Renovated Urban Planning which also includes measures to encourage actions for the housing of disadvantaged persons. Amongst the measures provided for by this law are: better prevention of evictions, the creation of a universal rental guarantee scheme, the fight against substandard housing and the improved effectiveness of the DALO.

VI

Education, Leisure and cultural Activities

A. The right to education, training and career guidance

114. *The Committee recommended that the State should pursue and scale up its efforts to reduce the effects of the social origin of children on their school grades, and redouble efforts to lower repetition and drop-out rates without penalising parents. It also suggested that the State should develop vocational training and education for children who have left school without qualifications and guarantee the right of all children to a genuinely inclusive education.*
115. Despite a series of priority education policies implemented by the government since 1981 in order to reduce inequalities in schooling linked to social origin, the proportion of pupils finding themselves in great difficulty by the end of intermediate secondary school remains particularly high. It has even increased by 30% over the course of the last ten years.
116. According to the international PISA 2013 survey, France is facing a fall in school grades amongst intermediate secondary school pupils. The results of the survey reveal increased disparities in grades obtained by pupils and the increasingly deterministic role of social origins over the last ten years; of all the OECD countries, the social origin of children has the greatest bearing on school results in France⁹⁸. The government, which seeks to reverse this trend and give schools the means to offer all pupils equal chances of success, has set itself the objective of bringing down disparities in pupils' school grades to less than 10%. Following the passage of the Schools Restructuring Act (*Loi pour la Refondation de l'École*) of 8 July 2013, in December 2014 the government undertook a reform of priority education and of resource allocation for schools, which will now take into account social and territorial criteria.
117. The policy for combating poor academic performance in schools appears to lack efficacy. According to a report issued in March 2014⁹⁹, 120,000 young people leave the school system with no qualifications, or leave early. A preventive policy that is able to address the diverse range of educational situations that exist, by having the necessary financial resources at its disposal must still be developed, and will require joint oversight by a number of institutions. In November 2014, the government finally presented measures to tackle school drop-out. It is still too early to assess the effectiveness of these measures.

98. Communication en Conseil des ministres : les résultats de l'enquête PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves), 4 décembre 2013 ; Ministère de l'Éducation nationale (MEN), PISA 2012 : baisse des performances des élèves de 15 ans en culture mathématique et augmentation des inégalités scolaires en France, note d'information N° 13.31, décembre 2013.

99. MEN-Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, « Évaluation partenariale de la politique de lutte contre le décrochage scolaire, rapport de diagnostic », 28 mars 2014.

The Defender of Rights recommends taking the following measures:

- improving the accuracy of statistics on pupils dropping out of school;
- allocating sufficient resources to schools and civil society organisations to implement measures to combat inequality and school drop-out and assess their efficacy;
- assessing, evaluating and proposing good practices for the prevention of poor academic performance and school drop-out and supporting children by providing remedial education and restoring self-esteem;
- conducting an evaluation of educational instruments in areas designated as priority neighbourhoods (quartiers prioritaires) by urban policy.

ACCESS TO EDUCATION FOR CHILDREN WITH DISABILITIES

118. *The Committee set out several recommendations concerning access to education for children with disabilities.*
119. The Defender of Rights commends the major resources devoted by the State, since the entry into effect of law No. 2005-102 of 11 February 2005 concerning the equal rights and opportunities, participation and citizenship of persons with disabilities to guarantee schooling for children with disabilities, and its desire to promote inclusion in the school system of all children without distinction, as reaffirmed by the Schools Restructuring Act of 8 July 2013. In 2011, of the 280,000 children attending mainstream schools or a medical-social establishment or department, 214,600 were schooled in a mainstream environment¹⁰⁰ (a 78% increase since 2005). Although this statistic is encouraging, it must nevertheless be seen in the light of persistent difficulties encountered by pupils with disabilities in completing their schooling, primarily due to the nature of their disability. Indeed, only 20% of autistic children are schooled in mainstream schools, and often on a very limited part-time basis¹⁰¹. Furthermore, although the Defender of Rights has received complaints regarding the refusal of registration of children at schools, it notes that the major problem facing children and their families is the inadequate nature of the responses in place for the accompaniment of children attending mainstream

schools. Indeed, it emerges from a call for personal accounts from the public launched by the Defender of Rights in 2013 that nearly 37% of children in the sample¹⁰² attended school on a part-time basis, largely due to the need for accompaniment by a teaching assistant (*auxiliaire de vie scolaire - AVS*), a need that was either totally or partially unmet, with certain school heads not permitting children to attend school during the periods of time not covered by an AVS.

120. Although it notes that there has been a very large increase in the number of AVS (an 80% increase between 2006 and 2011), the Defender of Rights concurs with the findings of the inter-ministerial working group led by P. Comitès¹⁰³ specifically in terms of the recurrent difficulties associated with the level of qualification of AVS and the divergent nature of their official job descriptions, which undermines the quality and continuity of assistance provided to pupils with disabilities. In order to remedy the situation, the legislature has decided to make this role an officially designated profession by creating the status of assistant for disabled pupils¹⁰⁴ from the start of the 2014 academic year. To continue this reform, the Defender of Rights recommends reflection on the delivery of measures to assist children with disabilities, in order to prevent the current pitfalls associated with the compartmentalisation of competences among the different actors and financing

100. 5th government periodic report, 2012.

101. EgalITED Autisme data..

102. Out of the 1,500 responses received, 1,146 were retained for analysis

103. Report, «*Professionalising assistants to ensure the success of disabled children and adolescents*» («*Professionaliser les accompagnants pour la réussite des enfants et adolescents en situation de handicap*»), Recommendations, June 2013.

104. See, in this regard, the 2014 Budget Act (no. 2013-1278).

entities involved (State, local authorities and public and semi-public bodies),

121. The call for personal accounts from the public, launched by the Defender of Rights in 2013, also revealed the difficulties faced by children with disabilities in accessing extra-curricular activities. In 65% of cases, they were not able to access such activities. In 2012, the Defender of Rights submitted recommendations to the government to draw its attention to the need to take into account the specific needs of pupils with disabilities within the context of proposals to reform school timetables. These recommendations were not acted upon. Complaints made to the Defender of Rights when the new timetabling came into effect at the start of the 2014-2015 academic year, attest to the existence of difficulties associated with the failure to take into account the needs of children with disabilities: insufficient numbers of hours of AVS support to meet the overall assistance needs of a child during school time and for extra-curricular activities; refusal by certain local authorities to allow children with disabilities to be present for extra-curricular activities on the grounds that they lack sufficiently qualified personnel and do not have the resources to meet the cost of assisting children with disabilities.
122. Class outings, school trips and language exchanges are teaching activities included in the school or establishment's programme. They therefore form a part of compulsory learning. However, pupils with disabilities often encounter difficulties participating in school outings and trips, due to problems with transport, accommodation, continuity of care, accessibility and assistance. In 2011, the HALDE made recommendations to the government, asking it to remedy this situation, but received no response¹⁰⁵. A circular from the Ministry of National Education concerning intermediate and senior secondary school outings and trips was adopted on 3 August 2011¹⁰⁶, but fails to address issues linked to the participation of children with disabilities.
123. Furthermore, the Defender of Rights has received complaints concerning difficulties surrounding how examinations are conducted for pupils with disabilities, and specifically regarding the way in which the baccalaureate exams are organised fails to take disability into account, as examination days can be as long as 11 hours if several examinations are sat on the same day, once the one-third additional time granted to certain pupils with disabilities is added. Following a variety of actions conducted by civil society organisations and the Mediator for National Education (*Médiatrice de l'Éducation nationale*) and on the recommendation of the Defender of Rights, the government took steps to stagger scheduling of the baccalaureate exams in 2014.
124. The Defender of Rights has also received complaints concerning the age limit of sixteen imposed by the National Centre for Distance Learning (*Centre national d'enseignement à distance - CNED*) on the eligibility of pupils with disabilities for free distance learning. This age limit is a source of inequality for pupils who, because of their disability, cannot continue their school studies at school and receive free schooling after the age of sixteen. Following a recommendation from the Defender of Rights¹⁰⁷, the government decided that an age limit would no longer be set for pupils with a disability or a disabling health condition from the 2014-2015 academic year onwards.
125. The Defender of Rights is also greatly concerned by the predicament of several thousand children who have no assistance solution specific to their needs within specialist establishments. Consequently, these children are forced to stay at home, deprived of the right to education and excluded from participating in society, also giving rise to many difficulties for families. This shortfall in the provision of assistance by the State has, moreover, drawn criticism of France once again from the European Committee of Social Rights¹⁰⁸. It is currently difficult to ascertain the exact number of children concerned due

105. Resolution no. 2011-112.

106. Circular no. 2011-117 (NOR: MENE1118531C).

107. MLD/2011-91, MLD/2013-30.

108. See, for example, ECSR, Decision, 11 Sept. 2013, *AEH c. France*.

to the lack of a national data collection instrument, but it is estimated to be between 5,000 and 20,000.

126. The Defender of Rights has identified a number of obstacles. The first is a mismatch between the child orientation decisions taken by Departmental Disability Support Centres (*Maisons départementales des personnes handicapées - MDPH*) and the availability of places in the establishments themselves. Additionally, due to a lack of dedicated resources within the MDPH, families receive no support in terms of implementing these orientation decisions and are left to find suitable solutions on their own. Another obstacle is the lack of transparency in the admission criteria set by certain establishments, resulting in uncertainty for families as well as waiting times, which can result in orientation decisions becoming obsolete. Finally, the high number of young adults with disabilities kept in specialist establishments beyond the upper age limit, under the «*Creton Amendment*¹⁰⁹», prevents the entry of younger children. This placement solution, which was only meant to be temporary, is seen all too frequently as a long-term solution due to the insufficient number of places within the sector.
127. Faced with these difficulties, the families of children with «*no solution*» have therefore brought injunctive relief proceedings for the protection of personal liberties¹¹⁰ and compensation proceedings before the administrative court judge. However, these proceedings have not had the desired effect. In the case of the injunctive relief proceedings, the Council of State found that no «*serious and proven failing*» could be attributed to the public authorities against whom proceedings were brought, and that they could not consequently be deemed to have committed any «*serious and manifestly illegal violation*» of freedoms and fundamental rights, thereby creating a legal vacuum as regards the external oversight of the conditions and procedures for admission to such establishments¹¹¹. As for the compensation proceedings, although the Council of State found that the State was under an obligation of results concerning the implementation of the right to education of children with disabilities, and that the families concerned must be compensated, this ruling does not result in children actually being offered places within an establishment¹¹².
128. The government has therefore taken measures to respond to the critical situation of children with disabilities whose studies have been interrupted and who have no suitable assistance solution. Indeed, on 22 November 2013, a circular established an instrument for dealing with these complex situations involving all of the authorities concerned. Although the adoption of these measures appears to be a positive sign, an operational assessment and an evaluation are needed.
129. Alongside the measures, Mr. Piveteau, Counsellor of State, has been tasked with leading a working group on the assistance and support of persons with disabilities. In June 2014, this working group issued its report, entitled «*Zero no solutions*» (*Zéro sans solution*): *our collective duty to ensure an uninterrupted pathway for individuals with disabilities and their families*¹¹³. The Defender of Rights was heard for the preparation of this report and made use of the occasion to set out a series of recommendations. For the report's operational implementation, the government has appointed a public figure with specialist knowledge in this field. Working alongside civil society organisations, the Defender of Rights will monitor the implementation, playing an active role to the extent that its competences allow.

109. This is a legislative framework allowing young adults over the age of 20 to remain in special education establishments while awaiting a place in an adult institution.

110. So-called «*Amélie*» case, TA, Cergy-Pontoise, 7 October 2013, no. 1307736.

111. CE, 27 November 2013, no. 373300.

112. CE, 16 May 2011, no. 318501.

113. D. Piveteau, «*Zero no solutions*» (*Zéro sans solution*): our collective duty to ensure an uninterrupted pathway for individuals with disabilities and their families, 10 June 2014.

The Defender of Rights recommends taking the following measures:

- improving the objective assessment of the needs of children with disabilities, independently of existing responses, in line with the recommendations of the Piveteau report;
- implementing monitoring of the orientation decisions taken by Departmental Disability Support Centres (MDPH);
- engaging in reflection on the appropriateness of local implementation of public interest groups tasked with taking ownership of assistance mechanisms for children with disabilities in all environments intended for children (school, home, leisure activities, etc.), in line with the recommendations of the Komitès report;
- diversifying the range of tailored responses for the education of children in mainstream schools and scaling up initial and continued training for education staff on teaching pupils with disabilities;
- appointing an advisor tasked with accompanying a child and his or her family and with ensuring that a child's school career is properly monitored;
- implementing a system inventorying the needs of children with disabilities and providing information on what is available at each establishment so that objective data may be obtained in real-time at national level;
- ensuring that the creation of places in specialist establishments is accompanied by a more diverse range of support solutions to meet the specific needs of children according to the nature and level of their disability;
- setting objective criteria with which to manage the waiting lists of specialist establishments and establishing external monitoring of implementation of the conditions and admission procedures;
- ensuring the conditions for full participation of children with disabilities in extra-curricular and out-of-school activities;
- formulating recommendations for organisers of school trips and outings concerning the conditions enabling pupils with disabilities to attend, and raising awareness among school heads regarding the proper access of children with disabilities to these activities.

B. Recreational, cultural and artistic activities

EQUAL ACCESS TO RECREATIONAL AND CULTURAL ACTIVITIES AND HOLIDAYS

130. In addition to schools, leisure activities and holidays provide an environment for children to learn and socialise. The law on the prevention of social exclusion sets equal access to culture, playing sports, holidays and leisure activities as its national objective in order to guarantee the full exercise of citizenship¹¹⁴. Despite financial assistance provided to families to go on holiday

by Family Allowance Funds (Caisses d'allocations familiales), the National Holiday Vouchers Agency (Agence nationale pour les chèques-vacances) and local authorities, regional and social inequalities continue to exist. As such, two million children and young people never go on holiday, essentially because of the expense involved. The percentage of children who do not go on holiday ranges between 13% and 41% depending on the region¹¹⁵.

131. Likewise, major disparities in the availability and pricing of cultural, artistic and sporting activities can be

114. Article 140 of Law No. 98-657 of 28 July 1998 on the fight against exclusion.

115. High Family Council, early childcare and leisure and care services for children and adolescents outside school hours: the diversity of services and regional disparities in access (*accueil des jeunes enfants et offre de loisirs et d'accueil des enfants et des adolescents autour du temps scolaire : la diversité de l'offre et les disparités d'accès selon les territoires*), Feb. 2013.

observed between the territories. Added to this is the unequal access to certain activities underpinned by socio-economic divides and gender stereotyping. Certain activities are spontaneously mixed, such as music and theatre, whilst others are characterised by gender divides, such as football, rugby and dance. Yet local authorities appear to invest more in male-dominated recreational activities: two-thirds of leisure activities are provided for the benefit of boys¹¹⁶. By conferring upon schools a genuine artistic and cultural educational role from the earliest age could reduce these inequalities and mitigate certain stereotypes, but the conditions under which the reform of school timetabling is being implemented do not appear, to date, to encourage this harmonisation. It would also be worthwhile improving the coordination of action by the ministries involved in artistic and cultural education (youth and sports, culture, education, and tourism) with that of local authorities and associations, and scaling up resources for young people living in areas where there are shortages.

132. All too often, children with disabilities are refused access to leisure centres or are faced with difficulties in access to leisure and recreational activities. The factors preventing these children having access to extra-curricular and out-of-school activities are primarily centred on the lack of staff to provide for the specific needs of children with disabilities, the lack of training on the part of activity leaders, difficulties in financing facilities for children with disabilities and the lack of any objective procedure for assessing assistance requirements by MDPH, which as a result means that the managers of leisure centres

themselves are left to single-handedly determine the nature of the child's needs and the responses to be set in place. In 2012, the Defender of Rights recommended that the government should establish a «*legal framework setting out arrangements for providing access and support for children with disabilities in leisure centres.*»¹¹⁷

133. Article R227-23 of the Social Action and Family Code stipulates that when an activity centre or a leisure centre receives a young person with a disability, its educational programme takes on board the specific requirements for receiving this person. However, the Code does not establish the principle of equal access for children with disabilities to leisure activities and does not set out the means of ensuring that this is applied in practice. Similarly, the law of 11 February 2005 does not explicitly address the issue of receiving children with disabilities in joint activity, leisure and holiday centres. In this regard, the government has undertaken to ensure that organisers systematically include the measures necessary to receive children with disabilities in their programmes in order to anticipate an enrolment application and to remind them that the law of 11 February 2005 obliges them to take the necessary measures to receive persons with disabilities. This solution would resolve the difficulties encountered by these children. However, the Defender of Rights has not been informed of the outcome of these undertakings, or of the work conducted by the government with the Committees for the Rights and Autonomy of Persons with Disabilities (*Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées - CDAPH*) and professional activities leaders.

The Defender of Rights recommends:

- conferring a genuine artistic and cultural educational role upon schools from the earliest age to reduce inequalities and mitigate certain stereotypes;
- ensuring improved coordination of action by the ministries involved in artistic and cultural education (youth and sports, culture, education and tourism) with that of local authorities and associations, and scaling up resources for young people living in areas where there are shortages;
- adopting legislation regulating access for children with disabilities to extra-curricular and out-of-school activities, recalling the right to leisure activities of children with disabilities and specifically stipulating the means by which their inclusion is to be organised and financed;
- ensuring that this new instrument provides for the evaluation by the CDAPH of the assistance requirements of each child for each of the various activities, systematic integration of the procedures for including children with disabilities in the educational programmes of activity centres, and the means by which they are to be supported.

116. CNRS study, Yves Raibaud and Magalie Bacou, 2014.

117. D. of R., Decision MLD/2012-167, <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-167.pdf>.

VII

Special Protection Measures

A. Child asylum seekers, child migrants, unaccompanied children

134. Concerning the placement of minors in waiting areas, the Committee recommended taking certain guarantees and protecting these from exploitation, particularly measures enabling placement decisions to be contested, the systematic appointment of an ad hoc administrator and the provision of certain specifically adapted psychological support measures. It also asked the State to ensure that children requiring international protection are not sent back to a country where they face danger. Finally, the Committee recommended no longer using bone tests to determine the age of children and the introduction of recent and more accurate methods of age determination.

CHILD MIGRANTS ACCOMPANYING THEIR PARENTS

135. Following France's conviction by the European Court of Human Rights¹¹⁸ due to the placement in Administrative Detention Centres (*Centre de rétention administrative - CRA*) of children accompanying their parents, the Defender of Rights has played a very active role in overseeing the enforcement of this judgement. Finding that the holding of families in administrative detention is not in the best interests of the child, the Institution peti-

tioned the competent authorities and appeared before the courts to submit its observations. On 6 July 2012, the Ministry of the Interior adopted a circular requesting that alternatives to placement in administrative detention be used, such as residential custody¹¹⁹. However the practice has continued across France¹²⁰, particularly in Mayotte where this text does not apply.

136. Moreover, the Defender of Rights has been informed of the detention and removal of parents separated from their children, who were entrusted to the child welfare services. In this regard, the Defender of Rights addressed recommendations to the authorities, reminding them to take the necessary measures in order to find out whether an individual's children were present in France when individuals were placed in an administrative detention centre and to take the appropriate action in terms of what is in the best interests of the child¹²¹. Together with the aforementioned circular, the Defender of Rights is concerned, as was the National Commission for Security Ethics (*Commission nationale de déontologie de la sécurité*) in the past, by an administrative practice that tended to place families in administrative detention facilities (*Locaux de rétention administrative - LRA*) (namely hotel rooms) for their more rapid removal. Besides the fact that placement in

118. *Popov vs. France*, no. 39472/07 and 39474/07, 19 January 2012.

119. Circular of 6 July 2012, INT/K/12/07283/C.

120. According to a survey conducted by associations, in 2013, 3,608 children were placed in administrative detention centres (compared with 2674 in 2012): 3,512 in Mayotte and 19 families (i.e. 27 adults and 41 children) in mainland France. Administrative detention centres and facilities (Centres et locaux de rétention administrative), report, 2013, Forum Réfugiés, France Terre d'Asile, La Cimade, Ordre de Malte.

121. D. of R., MDE/MSP 2014-187, <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-MSP-2014-187.pdf>.

an administrative detention facility does not guarantee the same exercise of rights in practice as placement in an administrative detention centre, i.e. the right to be assisted by a civil society organisation and by counsel, and the right to lodge an appeal), it does not provide reception conditions suitable for families.

UNACCOMPANIED MIGRANT MINORS

137. The Defender of Rights has received complaints concerning many cases of itinerant unaccompanied foreign minors in France who have not been able to access protection measures. Whilst being aware of the political and economic concerns associated with the reception of unaccompanied minors in France, it constantly reminds the authorities that the best interests of children and their vulnerability must prevail over such considerations. The Defender of Rights receives referrals in particular concerning the cases of young foreign nationals whose status as a minor is disputed at a number of stages in their dealings with the authorities. Certain complaints concern cases of young persons placed in waiting areas, whose status as a minor is not recognised. Although improvements made to the reception conditions of unaccompanied minors in the waiting area at Roissy airport must be recognised, for example making the *'jour franc'* (24-hour period from midnight to midnight) an entitlement in all cases, and the creation of a special reception area, etc., many difficulties nevertheless remain, such as how minors are to be re-routed when they are not permitted to enter the country; the fact that they can be sent to destinations other than their country of origin; the fact that these minors are subject to removal at any time if they are not asylum seekers, after the *'jour franc'* has elapsed; conditions governing asylum applications at borders and assessing the minor status of persons declaring themselves to be minors at the border, often carrying falsified identification documents. Once in France, having their story, identity and age recognised is also an ongoing battle for these young people. In November 2014, the Defender of Rights issued an opinion on the government bill on asylum reform, and specifically on the status of minors in waiting areas and requested that specific guarantees and protection measures be implemented.¹²²
138. The Defender of Rights also receives referrals for cases of young people, sometimes very aggressively excluded from the child protection system, because their status as a minor is disputed, with serious consequences both in terms of their daily life and their future. Rejected by the child protection system, these young people, some minors, some adults, are in fact placed in a no-law zone from which they struggle to extricate themselves. Some end up itinerant, exposed to health risks, psychologically vulnerable, sometimes with serious health conditions that they sometimes have difficulty getting treatment for, as hospitals require the authorisation of a legal representative. Those young people who wish to apply for asylum have the greatest difficulty accessing the procedure. When they are permitted to submit their application to the police authorities without an ad hoc administrator, which is rare, the OFPRA (French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons) tells them that they cannot submit the application without one. Finally, the Defender of Rights is also referred to in cases of young persons claiming to be minors placed in a CRA following an identity check and a bone age test. Even though they sometimes have their birth certificate, they nevertheless face the risk of being sent back to the border at any time. In December 2012, the Defender of Rights formulated fifteen recommendations concerning, respectively, the initial reception of unaccompanied foreign minors, their access to the child protection system, the specifics of their assistance and how they are to be supported upon reaching adulthood¹²³. In this regard, it pointed out that assessment interviews for young persons must be conducted in a well-intentioned manner, that they ought to be granted the benefit of the doubt, that civil register documents were legally valid unless proven otherwise, and that in the event of a dispute, only a family affairs judge was competent to rule on the matter. Regarding determining the age of a minor, the Defender of Rights has found that bone tests are still widely used. Yet as it has pointed out on a number of occasions, besides the fact that these tests are traumatising for young people and an affront to their dignity, the reliability of these examinations is greatly contested, insofar as the margin for error is considerable. It is now vital that other methods be used for age determination that respect the rights of the child.

122. Opinion of the Defender of Rights no.14-10, <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-ddd-projet-de-loi-reforme-de-l-asile-2014-11-06.pdf>

123. D. of R., Decision MDE/2012-179, appended.

139. The Defender of Rights is also referred to, more broadly, on the case of certain departments experiencing genuine difficulty in meeting the financial cost of providing social and educational assistance for these young people. On 31 May 2013, following the signing of an agreement with the Assembly of the Departments of France, the Minister of Justice issued a circular concerning the manner in which unaccompanied foreign young persons would be received and evaluated, as they must be sheltered during the evaluation period in accordance with the «presumption of minority» principle. This provision of shelter obligation falls to the departments for 5 days. However, despite the undeniable progress made as a result of this circular, it does not resolve all of the difficulties posed by the arrival of these young migrants in France. The Defender of Rights has observed in this regard that the type of shelter provided was sometimes make-shift (accommodation in a hotel, sometimes without daytime supervision), that this assistance, and access to education and vocational training was not always adequate, and that reaching majority age often increased the degree of vulnerability of these young people. Finally, at the legal level, it has observed excessive delays in the taking of decisions and an overall lack of reflection and link-up between educational assistance and guardianship.
140. In any event, the Council of State, having received referrals from several departmental councils, has now partially annulled the circular of the Minister of Justice, once again beginning another period of uncertainty for unaccompanied foreign minors. The government has nevertheless undertaken to give a legal basis to the instrument to make it more secure in the long term.
141. The department of Mayotte has been under particular scrutiny from the Defender of Rights. In response to the alarming case of unaccompanied foreign minors living in the utmost deprivation, in 2013, it formulated general recommendations to provide emergency responses, proposing dedicated resources that could be deployed to protect the rights of these children¹²⁴. Furthermore, the Defender of Rights has received referrals a number of occasions concerning migrant minors arriving in Mayotte to be united with one or more parents, who are artificially linked to a third party - who has no legal connection to them - and who are then the object of expedited removal proceedings, without having their case examined and without having been able to lodge any proper appeal against the removal action¹²⁵, despite the European Court of Human Rights convicting France in the case of *de Souza Ribeiro vs. France*¹²⁶. In this regard, the Defender of Rights has reminded the Ministry of the Interior of the need to enshrine in law the right to lodge an appeal without delay.

124. D. of R., Decision MDE/2013-87, appended. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/decision_mde-2013-87.pdf.

125. According to the GISTI figures, there were 3,837 in 2012 and 5,978 in 2011.

126. *De Souza Ribeiro c. France*, n°22689/07, 30 June 2011.

The Defender of Rights recommends taking the following measures:

- enshrining in law the prohibition of measures depriving migrant children of freedom (placement in waiting areas or in administrative detention) in all parts of France, including in the Overseas Territories; secondly, enshrining in law specific guarantees and appropriate measures for all minors subjected to such measures;
- taking steps to guarantee the same rights to unaccompanied foreign minors as for any other child present in France as regards reception, assessment and social and educational assistance, in accordance with its general recommendations made in 2012;
- rapidly providing a legal basis for the system of assistance and guidance for unaccompanied migrant minors pursuant to the judgement of the Council of State of 30 January 2015;
- prohibiting the systematic use of unreliable bone age tests which fail to respect the dignity of children;
- for all unaccompanied minors appearing before the authorities, appointing a legal representative tasked with assisting him or her with the exercising of his or her rights and accompanying him or her through all legal proceedings pertaining to the recognition of his or her status as a child at risk and if necessary facilitating access to asylum proceedings;
- incorporating into the training of all social workers a specific module on the law regarding foreign nationals and unaccompanied foreign minors;
- concerning the department of Mayotte, implementing its general recommendations concerning the very alarming circumstances of unaccompanied foreign minors;
- complying with the judgement of the European Court of Human Rights in the case of *de Souza Ribeiro vs. France*, by implementing a proper appeals procedure in the Overseas Departments and Territories against removal measures that allows for a sufficiently in-depth examination of their legality and adequate procedural safeguards.

FAMILY REUNIFICATION

142. *In 2009, the Committee expressed its concern regarding the length of family reunification procedures.* The Defender of Rights has received complaints concerning problems with the issuance of visas by the consular authorities within the framework of the family reunification procedure, and, noting the excessive delays in processing times, has formulated a reform proposal

intended to make the procedure more legally robust. This finding was also made by the European Court in three judgements on 10 July 2014, in which it ruled against France for its failure to comply with the right to the respect for family life, finding that the decision-making process for the visa issuance procedure had not demonstrated the required guarantees of flexibility, speed and efficacy.

In accordance with the case law of the European Court and in the best interests of the child, **the Defender of Rights recommends** that measures be adopted to bring the family reunification procedure into line with the guarantees of flexibility, speed and efficacy.

B. Child prostitution and trafficking

143. *The Committee recommended that the State should adopt new measures to combat child trafficking for the purposes of sexual and other forms of exploitation and redouble its efforts to collect data on the scale of sexual exploitation and the sale of children, in order to formulate appropriate measures to combat these problems, including in the Overseas Departments and Territories.* The prostitution of minors is not properly evaluated in France. There is a considerable disparity between the data from police and judicial sources, according to which the phenomenon is practically non-existent, and figures suggested by civil society organisations, which are observing a situation that is far from negligible in its extent. Prostitution of minors is a multi-faceted phenomenon, involving a number of actors (police, courts, departmental child welfare services, etc.). The fact that there is no information or analysis of such a problem is disturbing, especially since no specialist institutional structure exists and handling of the issue is fragmented.

From this perspective, the situation in Mayotte gives particular cause for concern. To combat child prostitution the government has adopted strict repressive measures. However, the legal framework suffers from a number of gaps regarding the detection and support of victims. In this regard, the actors concerned highlight the inadequacy of child welfare structures and systems to assist and support victims.

144. Regarding the exploitation of minors, no serious quantitative study has been conducted thus far. However, in 2013, the government, having become aware of this issue, established the interministerial mission for the protection of women against violence and for combating human trafficking (*Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains*). Concerning the victims, a repressive legal arsenal currently exists; however, in terms of support, minors encounter difficulties to be provided with assistance.

The Defender of Rights recommends taking the following measures:

- pursuing a policy for the prevention and combating of child trafficking and prostitution particularly by stepping up an observation system of this phenomenon, making the training of social workers compulsory and developing awareness-raising tools for young people on the risks of prostitution;
- developing outreach mechanisms for minors who are victims of trafficking and/or prostitution, to steer them progressively towards social and educational support and creating social and educational structures for the minors concerned to ensure that they are provided with appropriate and secure legal, social, educational and medical assistance;
- pursuing a policy of prevention and education surrounding the concepts of sexuality, particularly on the issues of respect for oneself and for others.

C. Administration of juvenile justice

145. *The Committee recommended establishing a minimum age for criminal responsibility.* Contrary to the requirements of Article 40 of the Convention, French criminal law sets no minimum age limit for criminal responsibility.

Any minor capable of discernment may be declared criminally responsible.

146. A government bill reforming the Order of 2 February 1945 concerning juvenile delinquency that is currently

being prepared sets no minimum age. The government bill points out that criminal liability depends on a child's capacity for discernment. «A minor shall be deemed capable of discernment where he willed and understood his act and is able to understand the meaning of the criminal proceedings brought against him». Although the recommendation by the Committee voices a legitimate concern, the Defender of Rights takes the view that maturity varies from one child to the next and that the magistrate is able to assess each case brought before him or her. The essential point, and one which was made by the government bill, is that only educational measures may be ordered for children under thirteen years of age. This point appears to be aligned with the recommendations of the UN Committee on the Rights of the Child.

147. The Order of 1945 has been reformed numerous times (on thirty-six occasions thus far) since being adopted. The primacy of education over repression of children continues to prevail. However, the various amendments made in recent years have been allowed to pursue the objective of an expedited, tougher criminal response to juvenile delinquency. In so doing, they have set in motion a trend towards the de-specialisation of juvenile criminal justice, in terms of both the courts and the actors concerned. The multiplicity of roles of the family affairs judge, in both child protection and criminal proceedings and as both investigator and adjudicator, which is so central to the juvenile justice system, and which allows him or her to fully take into consideration the pathway of the child and to provide an appropriate criminal response, has been challenged. The Constitutional Court has ruled that in accordance with the principle of impartiality of jurisdictions, a family affairs judge who has overseen the conducting of the proceedings and ordered a child to appear before the juvenile court may not preside over that court, which has authority to impose sentences. The law of 26 December 2011 enshrined this ruling, establishing the principle that a family affairs judge ordering a minor to appear before the children's court or the juvenile criminal court may not preside over that court. Aside from the fact that the legal profession is divided over these stipulations, they give rise to differing court practices. The government bill to reform the Order of 2 February 1945 would settle this concern over this cleaving of criminal trial proceedings. Moreover, the individual personal record (*dossier unique de personnalité*) will allow for an enhanced understanding of the minor as an individual and of his or her development.
148. Furthermore, the role accorded to the Public Prosecutor's Office has increased to the detriment of that of the family affairs judge, particularly in deciding upon the course to be taken by the proceedings, as the latter is able, in particular, to suggest an alternative to court action, such as settlement. There is a need for vigilance concerning expedited proceedings such as fast-tracked judgements (*jugements à délai rapproché*). The Public Prosecutor may also directly prosecute a minor in the children's court with no prior preparatory proceedings having been instigated by the family affairs judge. This observation must nevertheless be assessed taking into account the high level of specialisation of the magistrates of the bench tasked with prosecuting minors. The creation in 2011 of the juvenile criminal court (tribunal correctionnel pour mineurs -TCM) is a further salient example of de-specialisation of the juvenile justice system. Presided over by the family affairs judge, and assisted by two non-specialist magistrates, this court is competent to judge re-offending minors aged over sixteen who are being prosecuted for crimes carrying prison sentences of three years or more. The Defender of Rights recommends that the TCM be eliminated. It welcomes the fact that the government bill reforming the Order of 1945 that is currently in preparation provides for this.
149. The Defender of Rights finds it regrettable that the principle of the primacy of home supervision and care is increasingly being derogated from, particularly with regard to the category of minors aged 16–18, even though the Committee has asked France not to «treat children aged 16-18 differently from children aged under 16». Certainly, very committed declarations of intent have been adopted by the government, but, as things currently stand, the legislative framework has not been changed. In April 2011, the authorities changed the custody process for both adults and minors. Although this reform has served to reinforce the rights of the defence, particularly as far as the right to be fully assisted by counsel is concerned, the Defender of Rights takes the view that greater progress still needs to be made. For example, in its decision of 26 March 2013, it recommended that provision be made for a full medical examination of minors aged 16 in the event of a prolongation of custody. The Defender of Rights recommends that this medical examination be made compulsory for any minor of whatever age. The same applies for the pres-

ence of counsel in the event of a minor being remanded in custody.

150. Moreover, the law of 14 April 2011 concerning the reform of custody enshrines the principle of an interview outside of the custodial setting, referred to as an «open» interview (*audition libre*). In the case of adults, the law stipulates only that the person interviewed must not be constrained, must have been informed that it is possible to leave the police station, and finally must have been informed of the nature and the date of the acts of which he or she is accused. There is no specific set of rules applicable to minors. The Defender of Rights recommends more strictly regulating the open interview of minors.
151. A minor aged between 10 and 13 may be subject to the coercive holding measure. Although the various amendments made to this measure attest to a genuine desire for different procedures to be used depending on the age of the child, since its creation, these amendments add to the sense that criminal law applicable minors is being toughened up, with procedures for minors being brought into line with those used on adults, particularly as regards the amendments made by what is referred

to as the Perben I Law adopted in 2002. Indeed, this law has facilitated the recourse to the practice of holding of minors, as there is no longer any requirement for a balance to be struck between the consistency and gravity of the evidence, and the prison term has been lowered from 7 to 5 years in prison. Although the law of 14 April 2011 may have set out objectives, the scope of application that was broadened in 2002 remains unchanged. The Defender of Rights recommends that the prison term be raised once again to 7 years.

152. Furthermore, certain specific features of juvenile criminal law, in particular stipulations concerning provisional enforcement, are surprising in as much as they appear to be harsher for minors than for adults. Indeed, the children's court is able to order provisional enforcement of a prison term, even where it is very short, i.e. a few days, whereas for an adult, except where the accused is prosecuted immediately, provisional enforcement may only be ordered for a minimum prison term of one year. This paradox becomes all the more flagrant when crimes are committed by a minor and an adult in the same case, and the adult's sentence is sometimes more lenient than that of the minor.

The Defender of Rights recommends taking the following measures:

- eliminating juvenile criminal courts;
- «treating» children aged between 16 and 18 in the same way as children under 16 years of age, unless there are exceptional circumstances;
- more strictly regulating recourse to an open interview for minors, by making provision for the required guarantees;
- concerning the holding of a minor, setting the minimum prison term to 7 years;
- in the case of a minor who is remanded in custody, legally enshrining the right to remain silent, guaranteeing the minor the assistance of a legal counsel and legally enshrining the obligation to conduct a medical examination systematically, irrespective of the age of the minor;
- changing the rules concerning the provisional enforcement of prison sentences to make these less harsh, by bringing them into line with those that are applied to adults.
- Detention of children

153. Created in 2002, there are currently 51 closed educational centres (*centres éducatifs fermés - CEF*), an alternative to incarceration, compared with 45 in 2013¹²⁷. Placement of a minor in one of these centres reputedly

means that he or she receives enhanced supervision and teaching that is tailored to his or her individual nature. A highly-structured organisation, multi-disciplinary teams of staff who are trained and present in suffi-

127. Assessment report of the I.G.S.J., I.G.A.S. and I.P.J.J. on the action of the CEF as part of the plan for the care of juvenile delinquents of January 2013.

cient numbers, are supposed to make for high quality of care. The appearance of a number of reports¹²⁸ and certain complaints of which it has become aware have led the Defender of Rights to note that these goals are only partially attained. Major failings, such as the lack of any establishment programme or structured activity plan and a lack of sufficiently trained personnel, have been revealed. The Defender of Rights is particularly concerned by the fact that the General Inspector of all Places of Deprivation of Liberty (*Contrôleur général des lieux de privation de liberté*) only recently observed a serious violation of the fundamental rights of minors placed in two of these CEF centres¹²⁹. In response, the Minister of Justice undertook to enact measures to improve the situation of these young people, such as establishing a steering committee in 2014, strengthening the governance of CEF centres at all territorial levels, reviewing official protocols for the management of incidents, increasing the number of mental health staff at all CEF centres directly managed by the Youth Justice Service (*Protection judiciaire de la jeunesse*) and the controlled growth of the CEF instrument. However, effective measures must be taken swiftly.

154. Over the years, the number of incarcerated minors has tended to remain stable with an annual «through-rate» of between 3,200 and 3,400 children, with the total number at any given time ranging between 700 and 800 children. As at 1 May 2014, France had 1,120 prison places for minors, split across 6 juvenile detention centres (*établissements pénitentiaires pour mineurs - EPM*)¹³⁰ and 45 juvenile wings (*quartiers pour mineurs - QM*) located in adult prisons, where more than one in two minors are imprisoned¹³¹.
155. The Prisons Act enshrines the right to different treatment for incarcerated minors. Article 59 guarantees

respect for the fundamental rights of children and stipulates that «*detained minors who are not under an obligation to continue their schooling are required to pursue an activity of an educational nature*»¹³². Likewise, the Code of Criminal Procedure stipulates that detained minors must be supported by a multi-disciplinary team composed of prison officers and staff from the Youth Justice Service, the Department of National Education and the Department of Health, who are responsible for their welfare and who create individually tailored pathways for incarcerated minors, to give meaning to their detention. As part of this support, minors must be offered activities from the areas of vocational training, education, re-offending prevention programmes, and socio-educational, cultural, sporting and physical activities. The Defender of Rights has observed, however, that prison structures (EPM or QM) at the judge's disposal result all too frequently in children being incarcerated in adult institutions that are not suitable for accommodating them, due to the type of institution, its architecture, its size or its geographical location. Whatever the calibre of the staff who support and supervise these minors may be, questions remain concerning the conditions in which they are held, the resources genuinely allocated to supporting them¹³³ and the psychological repercussions of their incarceration upon them.

156. The Defender of Rights affirms once again that time in detention must be a useful time of education and that in this regard, placements within an EPM that allow for time to be spent as a group are certainly «more educational» than the confines of detention in a QM. On this general note, there are two even more acute problems that must be highlighted: - the issue of incarceration and the quality of care of juvenile female delinquents, in the face of a very high risk of isolation, due to their very

128. Defender of Children, «*Juvenile delinquents in closed educational centres: 33 propositions to improve the system*» («*Enfants délinquants pris en charge dans les centres éducatifs fermés : 33 propositions pour améliorer le dispositif*»), 2010; General Inspector of all Places of Deprivation of Liberty (CGLPL), report on the CEF in Savigny-sur-Orge (91), February 2010; recommendations of 17 October 2013 on the CEF in Hendaye and Pionsat.

129. See, in particular, CGLPL, recommendations of 17 October 2013 on the CEF in Hendaye (Pyrénées Atlantiques) and Pionsat (Puy-de-Dôme).

130. Created by Law No. 2002-1138 of 9 September 2002 on the orientation and programming of justice (1), the 6 EPM opened in 2007 and 2008. They each have approximately sixty places and were designed on an entirely different basis from that of other prisons.

131. Source DAP - EMS1.

132. On 24 May 2013, the Ministry of Justice published a circular in order to present the juvenile detention regime as provided for by previous decrees of 2007 and 2010 and to provide prison services and youth judicial protection services responsible for detained minors the necessary instructions to implement these texts, Circular of 24 May 2013 on the juvenile detention regime.

133. This issue arises regarding the care of two children in a QM housing 699 adults.

low numbers¹³⁴; and the measures termed «de-bottlenecking» measures decided upon by the prison administration to uphold the principle of individual cells for minors¹³⁵, which may increase the effects of a rupture in supervisory care and result in transfers hundreds of kilometres away from the usual place of residence, resulting in the break-down of family ties. Finally, the Defender of Rights welcomes the fact that the direction embarked upon in 2007 concerning the disciplinary regime applicable to detained minors¹³⁶ was confirmed in 2010 with the publication of an enabling decree implementing the law of December 2010¹³⁷, thereby creating an entirely separate judicial disciplinary regime from that which is applicable to adults, particularly with the introduction of educational content.

157. The incarceration of minors also raises the issue of their care at the psychological level. Since the submission in 2009 to the Minister of Justice of the report on suicide prevention in prison settings¹³⁸, the Defender of Rights finds that vigilance and mobilisation to prevent suicides in detention have been stepped up¹³⁹. In addition to the action plan implemented in June 2009, the Director of the Prison Administration created a specific mission on 1 January 2010 for the prevention and combating of suicide in prison settings¹⁴⁰. However, despite efforts made, the Defender of Rights still finds the suicides in detention deplorable, particularly those in 2010 involving 5 minors in 4 establishments, one of which was a detention centre for minors¹⁴¹.

The Defender of Rights recommends taking the following measures:

- assessing the CEF instrument at national level, and particularly its results in terms of preventing incarceration through the use of appropriate methods;
- establishing structured timetables that are tailored to the minors held in these centres;
- increasing numbers of mental health staff in all CEF centres and scaling up collaboration between justice service and mental health professionals;
- supporting professionals working in CEF centres through the provision of specially adapted initial and continued training.

D. Protection of witnesses and victims of crimes

158. The issue of protecting children who are victims or witnesses of an offence is raised as soon as a statement is taken from a child. A number of legal stipulations take account of a victim's status as a minor and provide for

child protection, particularly where he or she is the victim of an offence. Although a number of measures have been taken to safeguard the sheltering and support of minors who are victims of violence during a crim-

134. 21 places as of 1 May 2014.

135. Article R. 57-9-12 of the CPP.

136. Decree no. 2007-814 of 11 May 2007 on the disciplinary regime for detained minors and modifying the Code of Criminal Procedure.

137. Decree no. 2010-1634 of 23 December 2010 on the application of the Prisons Act and modifying the Code of Criminal Procedure.

138. Report «Suicide prevention in prison settings» («*La prévention du suicide en milieu carcéral*»), January 2009.

139. Circular of 2 August 2011 on the exchange of information between the departments of the Ministry of Justice and the freedoms intended to prevent suicide in prison settings.

140. DAP Memo, 2009-12-21 - Creation of the Mission to prevent and combat suicide in prison settings (*Création Mission prévention et lutte contre le suicide en milieu carcéral*).

141. Rouen remand prison on 6/02/10 and 10/10/10, Orvault EPM on 2/10/10, Strasbourg remand prison on 9/10/10 and Tours remand prison on 17/12/10.

inal investigation, further efforts must be made. For example, when a victim who is a minor is interviewed, he or she must be filmed, in accordance with the Code of Criminal Procedure¹⁴². In so doing, the child is not forced to repeat what was said in his or her statement, thereby minimising the risk of distortion, and is furthermore spared from having to relive the events. Yet although these recordings are made available to judges, police personnel, experts and counsel, the Defender of Rights has observed that only rarely are these viewed by the aforementioned individuals, who proceed once again to question the child or read the transcript of the interview. Moreover, the Defender of Rights notes that the police section for minors does not always have one or more rooms set up for interviewing a victim who is a minor (so-called «*Mélanie rooms*»). Interviews may take place in the offices of investigators. There is therefore a need to improve conditions under which children are interviewed nationwide and to step up the training of police personnel taking statements from children.

159. Furthermore, the Defender of Rights finds that not all of the national territory is equipped with units for the reception of victims¹⁴³, even though these provide a single, safe place, meeting the needs of the criminal enquiry (medical examination and taking the statements of children) whilst serving the best interests of the child, who requires specially adapted reception and support. Their roles, composition and organisation vary greatly. A number of medical and judicial reception units (*unités d'accueil médico-judiciaires - UAMJ*) have been created, which enable the diagnostic examination of children who are victims of abuse, to receive them along

with their parents in a single location, to administer the required medical care, and to pursue a treatment plan jointly with the partner institutions involved in child protection (prosecutor's bench, family affairs judge, police forces, Child Welfare Services and Maternal and Child Welfare, and civil society organisations engaged in research and protection measures). These multi-disciplinary units ensure continuity of care for the child and provide a link between all actors, the child and the family. At a time when legislation on the reform of legal medicine appears to prioritise the judicial dimension over the best interests of the child¹⁴⁴, it is vital to ensure that these units are set up nationwide to improve the overall care of the child and harmonise practices among professionals. Moreover, as was recommended by the National Observatory for Children at Risk (ONED), these UAMJ must be legally recognised to ensure their long-term existence at both the operational and the financial levels through a genuine commitment from the actors concerned.

160. Finally, it is regrettable that children who witness offences are not provided with the same procedural guarantees as child victims. Indeed, no legal stipulation expressly distinguishes between the position of adult witnesses and child witnesses or makes provision for specific safety measures for these children apart from those guarantees provided by common law. Noting this legal vacuum, the Defender of Children and subsequently the Defender of Rights took the opportunity to recommend that the Minister of Justice should consider implementing a «child witness» statute drawing substantially on the situation of the child victim.

The Defender of Rights recommends taking the following measures:

- fully implementing the law on interview support units nationwide;
- carrying out a national survey on the use of recorded interviews of child victims by the professionals for whom they are intended;
- promoting the pooling of best practices in terms of the supervision of child victims from disclosure of the facts by the child and for the duration of criminal proceedings;
- granting an equivalent legal status to child witnesses as that of child victims;
- standardising training of police investigators in obtaining witness statements from these children.

142. Article 706-52 of the Code of Criminal Procedure.

143. There are currently 47; ONED, report «*Considering the opinion of child victims*» («*Considérer la parole de l'enfant victime*»), May 2014.

144. DGS/DH/2000/399 Circular of 13 July 2000, which allowed for the organisation of hospital care in the interest of the child was abrogated by the circular of 27 December 2010 on the implementation of legal medicine.



Ratification of **international Human Rights Instruments**

161. The Defender of Rights recommends ratification **without delay of the Third Optional Protocol of the Convention.**

IX

Appendice 1: Recommendations of the Defender of Rights

I. Measures of general Application

A. LEGISLATION - DIRECT APPLICABILITY OF THE CONVENTION

- Extend requirements regarding the content of impact assessments of government bills on children's rights by means of an organic law, or at the very least, a circular.

B. STRATEGY AND NATIONAL COORDINATION FOR CHILDREN

- Define a national child strategy based on a regularly evaluated, comparative analysis of requirements based upon the Convention on the Rights of the Child;
- Set up a national body operating at both inter-ministerial and territorial levels, to ensure implementation of this strategy, as well as permanent parliamentary delegations on children's rights.

C. INDEPENDENT MONITORING MECHANISM

- Consult systematically the Defender of Rights on any government or non-government bills affecting children's rights;
- Provide the Defender of Rights with an annual report on measures implemented to follow up on its recommendations on the protection and promotion of children's rights and make this report public;
- Maintain tailored and adequate resources to enable the Defender of Rights to exercise its missions.

D. DATA COLLECTION

- Pursue measures already undertaken and free up the resources required to finalise as swiftly as possible the centralised data collection system on children at risk;
- Make a national priority the consolidation of all information related to rights of the children.

E. DISSEMINATION OF THE CONVENTION, TRAINING AND AWARENESS-RAISING

- Make the display of the Convention on the Rights of the Child compulsory in all schools, by supplementing Article L111-1-1 of the Education Code;
- Realize more awareness-raising actions on the rights of the child in schools and in living and care environments for children, with the assistance of civil society actors;
- Consolidate and develop the Children's Rights Youth Ambassadors programme (JADE) throughout the country;
- Include specific sessions on the Convention on the Rights of the Child in trainings for professionals working with children and provide more in-depth training for professionals dealing with children in distress;
- Conduct regularly national campaigns to raise awareness of the Convention, targeting children and adults.

II. General Principles

A. NON-DISCRIMINATION

The fight against discrimination and stereotyping

- Systematize initial and continued training of teaching staff and personnel working with children on stereotypes and discrimination.

Equal access to education

- Take measures to guarantee the enrolment of all children of school age in schools, irrespective of their origin and/or their lifestyle or housing life, and whatever the administrative situation of their parents may be, and recall the competent authorities their obligations in this regard.

Equal access to family benefits

- Take measures to guarantee equal treatment in access to family benefits for all foreign national children join-

ing their parent(s) residing legally in France (including those who did not arrive through the family reunification procedure).

B. RESPECT OF THE VIEWS OF THE CHILD

- Grant a presumption of discernment to children in order to enable them to be heard in all proceedings involving them, including in disciplinary proceedings, through means that are suited to their degree of maturity, and in the event of a child not being granted a hearing, to set out explicit grounds for the decision, taking into account the best interests of the child;
- Add in the internal regulations of private schools under contract the obligation for the child to be heard in the case of disciplinary proceedings.

III. Freedoms and civil Rights

A. REGISTRATION OF BIRTHS, CIVIL STATUS AND IDENTITY

Registration of births and civil status

- Implement the additional human and material resources required to ensure complete and accurate registration of births in Guyana and Mayotte as soon as possible.

Access to origins

- Initiate reflection on the right of children who have been adopted or who were conceived using MAR and a third-party donor to find out about their origins, in order to ensure the best interests of the child in a fair balance with the interests of third parties.

The case of children born abroad from surrogacy arrangements

- In accordance with the European case law, and in the best interests of the child, take measures to ensure that a child born abroad from surrogacy arrangement is able to have filiation recognised with regard to his or her parents.

B. FREEDOM OF EXPRESSION

- Encourage, in all living environments in which children are present, the development of publications and forms of expression in general, to enable children to express their opinions, share information and prepare for life as a citizen;

- Extend the position of editor of a senior secondary school newspaper to minors aged 16 and above for publications distributed outside of schools and remove the requirement for prior parental authorisation for editors of publications distributed within schools.

C. FREEDOM OF ASSOCIATION

- Foster the freedom of association granted to minors by clarifying and simplifying the applicable rules, particularly as regards parental authorisation and the setting of a minimum age.

D. PROTECTION OF PRIVATE LIFE AND IMAGE

Databases containing the personal data of minors

- Update regularly files containing the personal data of minors, further increase security for access and consultation, and inform adequately minors of their rights of information, opposition, rectification and erasure of personal data.

Privacy and digital life

- Take measures to guarantee enhanced protection of minors and the right to be forgotten in the digital environment as well as the right to be removed from online searches, so that the information that minors can post on the Internet may be controlled.

E. PROTECTION FROM MATERIAL HARMFUL TO THE WELL-BEING OF THE CHILD

- Follow up the Defender of rights' proposals made in its 2012 report «Children and Screens», namely ensure TICE

training to actors working with children, address both awareness-raising regarding risk, information on protection systems and access to culture and knowledge¹;

- Impose in all advertising to state that online gambling and games of chance are prohibited for persons under the age of 18;
- Ensure the compliance with legislation regarding the classification of cinematographic works and that the screening of trailers prohibited for viewing by children is not permitted before movies rated 'Universal' and adapt trailers screened before movies whose target audience is composed essentially of children.

F. RIGHT NOT TO BE SUBJECT TO TORTURE OR ANY OTHER INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR ANY OTHER FORM OF VIOLENCE

Corporal punishment

- Prohibit in law corporal punishment in all contexts including within the family, at school and in institutions and other establishments for children;
- Supplement this measure with teaching actions intended to raise public awareness on education without violence and on the consequences of corporal punishment on children.

Bullying in schools

- Prohibit explicitly all forms of violence, including bullying, in the internal regulations of schools;
- Ensure more effective prevention by accurately quantifying these phenomena;
- Improve guidance and support for victims;
- Provide National Education staff with further training;
- Conduct information and awareness-raising campaigns targeting parents and children.

1. Information and Communication Technologies for Teaching.

A. FAMILY ENVIRONMENT: RELATIONSHIPS BETWEEN PARENTS AND CHILDREN

The child at the heart of parental separation

- Develop preventive and alternative means of family conflict resolution, such as family mediation and parenting plans, in order to encourage the exercising of parental authority to be managed jointly when parents separate, and ensure sufficient long-term financing for such measures.

Maintaining relationships between children and detained parents

- Take specific measures to ensure that the child of a detained parent is able to maintain regular contact, namely by strengthening the child's right to visit and keep in touch with his or her parent by phone and in writing;
- Adopt the necessary circulars to better take account of the best interests of the child when visiting his or her parent in prison both in terms of the issuance of visiting permits and the manner in which meeting rooms are set up, namely through the inclusion of provisions concerning the child's best interests and circumstances;
- Amend the Code of Penal Procedure by including a provision designed to foster closer family ties with imprisoned persons and providing for the reimbursement of travel and accommodation costs incurred when families or children on low incomes visit a parent in prison, in cases in which the condition of fostering closer family ties for imprisoned persons is not complied with.

Maintaining relationships with the father

- Provide facilities accommodating pregnant women and single mothers with sufficient resources to ensure that ties between a child and his or her father may be maintained, where this is found to be in the interest of the child.

B. CHILDREN DEPRIVED OF THEIR FAMILY ENVIRONMENT: CHILDREN UNDER PROTECTION MEASURES

- Guarantee practical implementation nationwide of the law of 5 March 2007 in each of its three areas: development of prevention, consolidation of alert mechanisms identifying a risk of danger, and improvement and diversification of forms of intervention;
- Develop the child plan (PPE) in each department; to this end, provide for the formulation of national standards both for assessing a child's needs and for the methods used on the one hand, particularly as regards the involvement of parents and children, and on the other hand, lessen the obligations upon social work units pursuant to the law of 2 January 2002 concerning written documentation;
- Develop tools for parents and education teams at national level in order to provide them with guidance concerning the exercising of parental authority in the case of child placement, as well as parenting support measures;
- Redefine the current status of ad hoc administrator in order to clarify the nature of its missions, and increase its level of training, its independence and its obligations;
- Redefine the legal and financial framework for placements with trustworthy third parties, in order to encourage these wherever possible when examining the best interests of the child.

C. NATIONAL AND INTERNATIONAL ADOPTION

- Undertake a review of all adoption legislation, ensuring that the best interests of the child are taken into account at every stage of the process;
- Focus the approval of prospective adopters on the end goal which is to meet the needs of children who actually are adoptable;

- Make it compulsory to carry out a prior adoptability assessment for children before starting the adoption procedure;
- Step up efforts to make international adoption processes safer, namely by ensuring compliance with procedures and the use of an approved adoption organisation;
- Develop preparatory programmes for adoptive parenting and step up monitoring of families after adoption;
- Establish a database for departmental councils to manage the national adoption system and step up monitoring of wards of court;
- Create a legal framework for customary adoption in French Polynesia and New Caledonia;
- Create a national standard for assessing «parental neglect» situations.

D. PROTECTION FROM ABUSE AND NEGLECT

Protecting children against maltreatment

- Improve national and local governance of child protection policies by promoting decompartmentalisation, cross-cutting approaches and coordination between actors;
- Affirm the political and operational involvement of the State alongside the departments, particularly at local level;

- Ensure that the departments fully assume their leadership role and implement all of the provisions of the law of 5 March 2007, be this in terms of prevention, identifying children at risk or quality of care;
- Establish a national standard for assessing information of concern for use by the personnel tasked with carrying out these assessments and establish a single, cross-cutting CRIP in each department;
- Provide continued training on child protection for a range of professionals, with a particular focus on managers of child welfare services and civil society organisations;
- Prioritize the implementation of inter-institutional training actions: reflection by public and private sector employees on the establishment of a joint training fund may prove useful;
- Conduct regular evaluations of actions carried out, particularly as regards the quality and effectiveness of partnerships, sign-up at territorial level, and the participation and inclusion of parents and children.

Maltreatment of children with disabilities

- Ensure that the circular of 20 February 2014 to strengthen the prevention aspect of maltreatment eradication is fully implemented;
- Develop the training of professionals in the prevention and promotion of good treatment;
- Step up auditing of establishments together with the monitoring of external assessments.

V. BASIC HEALTH AND WELFARE

A. HEALTH AND HEALTH SERVICES

Maternal and Child Welfare

- Guarantee the long-term existence of Maternal and Child Welfare and of both its public health and medical-social missions;

- Make the reduction of disparities between France and the Overseas Departments a national priority;
- Take into account the recommendations made by the Economic, Social and Environmental Council and the French Court of Accounts in this area.
- School medical care

- As recommended by the French High Council for Public Health, scale up the role of school medical care nationwide, reorganise the provision of school medical care to ensure that medical examinations at age six and age twelve are compulsory and effective, and improve individual care and the provision of medical and social care to vulnerable children.

The rights of children within healthcare establishments

- Legally recognize the right of parents to be present when a child is hospitalised, and better inform parents and children of their rights;
- Recognize the right of minors to patient confidentiality and step up the duty of professionals to provide information to minors demanding patient confidentiality;
- Guarantee that children and adolescents will be hospitalised in a ward that is specifically designated for them and/or with specifically trained professionals;
- Provide vocational training for professionals on pain management in all paediatric medical sectors, including Emergency.

Access to health in Mayotte

- As set out in the Defender of Rights Decision MDE/2013-87 of 19 April 2013³, adopt emergency measures concerning the access to health treatment and the removal of all restrictions, particularly administrative, to the access to treatment of children living in Mayotte, irrespective of their origins or official residency status.

B. ADOLESCENT HEALTH

Addictive behaviours

- Conduct regularly awareness-raising and information campaigns, including in schools, regarding addictive behaviours, step up the training of all actors working in all living environments in which children are present, improve the service provided by support centres for

young substance users and establish support actions for the parents concerned.

Child psychiatry and suicide

- Take measures to reduce inequalities in access to child psychiatric care nationwide, step up the training of medical personnel in child psychiatry issues, and guarantee that minors receive treatment in a medical department specifically designated for them, from personnel who have been specifically trained to provide such treatment;
- Increase understanding of the reality of suicide amongst young people, by drawing upon the support of the National Suicide Observatory (*Observatoire national du suicide*) and improving identification, treatment and monitoring methods;
- Develop mechanisms for supporting and counselling children, particularly the Adolescent Support Centres, and allocate the resources needed for them to perform their roles.

Access to contraception

- Continue developing actions to provide information and sex education, particular at family planning centres or in schools;
- Ensure that adolescents have proper access to contraception.

C. CHILDREN'S STANDARDS OF LIVING

- Make child poverty prevention a national priority;
- Develop effective tools for monitoring child poverty and its repercussions in all areas of children's lives, in order to implement a coherent, long-term poverty prevention policy;
- Pursue efforts to safeguard the efficacy of the enforceable right to housing and undertake measures to ensure that families in precarious situations receive social assistance, particularly in access to rights.

3. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mde-2013-87.pdf.

VI. Education, Leisure and cultural Activities

A. THE RIGHT TO EDUCATION, TRAINING AND CAREER GUIDANCE

- Improve the accuracy of statistics on pupils dropping out of school;
- Allocate sufficient resources to schools and civil society organisations to implement measures to combat inequality and school drop-out and assess their efficacy;
- Assess, evaluate and propose good practices for the prevention of poor academic performance and school drop-out and support children by providing remedial education and restoring self-esteem;
- Conduct an evaluation of educational instruments in areas designated as priority neighbourhoods (*quartiers prioritaires*) by urban policy.

Access to education for children with disabilities

- Improve the objective assessment of the needs of children with disabilities, independently of existing responses, in line with the recommendations of the Piveteau report;
- Implement monitoring of the orientation decisions taken by Departmental Disability Support Centres (MDPH);
- Engage in reflection on the appropriateness of local implementation of public interest groups tasked with taking ownership of assistance mechanisms for children with disabilities in all environments intended for children (school, home, leisure activities, etc.), in line with the recommendations of the Komitès report;
- Diversify the range of tailored responses for the education of children in mainstream schools and scale up initial and continued training for education staff on teaching pupils with disabilities;
- Appoint an advisor tasked with accompanying a child and his or her family and with ensuring that a child's school career is properly monitored;
- Implement a system inventorying the needs of children with disabilities and providing information on what is available at each establishment so that objective data may be obtained in real-time at national level;
- Ensure that the creation of places in specialist establishments is accompanied by a more diverse range of support

solutions to meet the specific needs of children according to the nature and level of their disability;

- Set objective criteria with which to manage the waiting lists of specialist establishments and establishing external monitoring of implementation of the conditions and admission procedures;
- Ensure the conditions for full participation of children with disabilities in extra-curricular and out-of-school activities;
- Formulate recommendations for organisers of school trips and outings concerning the conditions enabling pupils with disabilities to attend, and raising awareness among school heads regarding the proper access of children with disabilities to these activities.

B. RECREATIONAL, CULTURAL AND ARTISTIC ACTIVITIES

Equal access to recreational and cultural activities and holidays

- Confer a genuine artistic and cultural educational role upon schools from the earliest age to reduce inequalities and mitigate certain stereotypes;
- Ensure improved coordination of action by the ministries involved in artistic and cultural education (youth and sports, culture, education and tourism) with that of local authorities and associations, and scale up resources for young people living in areas where there are shortages;
- Enact legislation regulating access for children with disabilities to extra-curricular and out-of-school activities, recalling the right to leisure activities of children with disabilities and specifically stipulating the means by which their inclusion is to be organised and financed;
- Ensure that this new instrument provides for the evaluation by the CDAPH of the assistance requirements of each child for each of the various activities, systematic integration of the procedures for including children with disabilities in the educational programmes of activity centres, and the means by which they are to be supported.

VII. Special Protection Measures

A. CHILD ASYLUM SEEKERS, CHILD MIGRANTS, UNACCOMPANIED CHILDREN

- Enshrine in law the prohibition of measures depriving migrant children of freedom (placement in waiting areas or in administrative detention) in all parts of France, including in the Overseas Territories; alternatively, enshrine in law specific guarantees and appropriate measures for all minors subjected to such measures;
- Take steps to guarantee the same rights to unaccompanied migrant minors as for any other child present in France as regards reception, assessment and social and educational assistance, in accordance with the 2012 Defender of Rights' general recommendations;
- Provide rapidly a legal basis for the system of assistance and guidance for unaccompanied migrant minors pursuant to the judgement of the Council of State of 30 January 2015;
- Prohibit the systematic use of unreliable bone age tests which fail to respect the dignity of children;
- For all unaccompanied minors appearing before the authorities, appoint a legal representative tasked with assisting him or her with the exercising of his or her rights and accompanying him or her through all legal proceedings pertaining to the recognition of his or her status as a child at risk and if necessary facilitating access to asylum proceedings;
- Incorporate into the training of all social workers a specific session on law regarding foreign nationals and unaccompanied migrant minors;
- Concerning the department of Mayotte, implement the Defender of Rights' general recommendations concerning the very alarming circumstances of unaccompanied foreign minors;
- Comply with the judgement of the European Court of Human Rights de *Souza Ribeiro vs. France*, by implementing a proper appeals procedure in the Overseas Departments and Territories against removal measures that allows for a sufficiently in-depth examination of their legality and adequate procedural safeguards.

Family reunification

- In accordance with the case law of the European Court and in the best interests of the child, take measures to bring the family reunification procedure into line with the guarantees of flexibility, speed and efficacy.

B. CHILD PROSTITUTION AND TRAFFICKING

- Pursue a policy for the prevention and combating of child trafficking and prostitution particularly by stepping up an observation system of this phenomenon, making the training of social workers compulsory and developing awareness-raising tools for young people on the risks of prostitution;
- Develop outreach mechanisms for minors who are victims of trafficking and/or prostitution, to steer them progressively towards social and educational support and create social and educational structures for the minors concerned to ensure that they are provided with appropriate and secure legal, social, educational and medical assistance;
- Pursue a policy of prevention and education surrounding the concepts of sexuality, particularly on the issues of respect for oneself and for others.

C. ADMINISTRATION OF JUVENILE JUSTICE

- Eliminate juvenile criminal courts;
- "Treat" children aged between 16 and 18 in the same way as children under 16 years of age, unless there are exceptional circumstances;
- Regulate more strictly recourse to open interview ("audition libre") for minors, by making provision for the required guarantees;
- Concerning the holding of a minor, set the minimum prison term to 7 years;
- In the case of a minor who is remanded in custody, legally enshrine the right to remain silent, the obligation to conduct systematically a medical examination, irrespective of

the age of the minor and guarantee the minor the assistance of a legal counsel;

- Change the rules concerning the provisional enforcement of prison sentences to make these less harsh, by bringing them into line with those that are applied to adults.

Detention of children

- Assess the closed educational centres (CEF) instrument at national level, and particularly its results in terms of preventing incarceration through the use of appropriate methods;
- Establish structured timetables that are tailored to the minors held in these centres;
- Increase numbers of mental health staff in all CEF centres and scale up collaboration between justice service and mental health professionals;
- Support professionals working in CEF centres through the provision of specially adapted initial and continued training.

D. PROTECTION OF WITNESSES AND VICTIMS OF CRIMES

- Fully implement the law on interview support units nationwide;
- Carry out a national survey on the use of recorded interviews of child victims by the professionals for whom they are intended;
- Promote the pooling of best practices in terms of the supervision of child victims from disclosure of the facts by the child and for the duration of criminal proceedings;
- Grant an equivalent legal status to child witnesses as that of child victims;
- Standardise training of police investigators in obtaining witness statements from these children.

VIII. Ratification of international Human Rights Instruments

- Ratify without delay of the Third Optional Protocol of the Convention.

APPENDICE 2: Synthesis of the 2013 report of the Defender of Rights
"Children and their legal testimony"

Rapport 2013
consacré
aux droits de l'enfant
(synthèse)

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**
defenseurdesdroits.fr



Faire respecter vos droits

**L'ENFANT
ET SA PAROLE EN JUSTICE**

APPENDICE 2: Synthesis of the 2013 report of the Defender of Rights "Children and their legal testimony"

crédit photo : David Delaporte



Chaque année, des milliers d'enfants sont à un titre ou un autre confrontés à la justice de notre pays. Soit il s'agit de procédures de divorce où malheureusement l'enfant devient trop souvent un enjeu pour les parents en conflit, soit il s'agit d'enfants victimes ou encore de ceux qui sont témoins d'actes répréhensibles. Leurs paroles sont recueillies et deviennent des éléments parfois déterminants dans la décision judiciaire qui sera finalement prise.

Dans les missions que lui a attribuées la loi organique de mars 2011, le Défenseur des droits a en charge la défense de l'enfant et de son intérêt. Or, rien n'est plus délicat à mener à bien que le recueil de la parole des plus jeunes. Même si l'ensemble des intervenants du monde judiciaire et socio-éducatif fait preuve chaque jour d'un professionnalisme incontestable, notre Institution à travers les milliers de dossiers qu'elle traite tous les ans a relevé la réflexion à mener sur ce sujet. Parfois fragiles ou malhabiles, souvent évolutifs au gré des circonstances et des interlocuteurs, les mots des plus jeunes sont une matière indispensable, précieuse pour que le droit soit dit, mais à manier avec la plus extrême prudence. Quelques grandes affaires portées par les médias, mais également la justice familiale courante en cas de séparations par exemple, ont montré combien le sujet demeurerait inexploré et insatisfaisant du point de vue des procédures, même si des avancées - parfois contradictoires - ont vu le jour depuis une dizaine d'années et que des dispositifs protecteurs été mis en place.

Ce constat nous a conduits cette année à choisir ce thème de la parole de l'enfant en justice pour le rapport annuel que nous publions le 20 novembre, Journée internationale des droits de l'enfant. Avec Marie Derain, Défenseure des enfants, nous avons, à cette occasion, rencontré et écouté l'ensemble des acteurs qui interviennent lorsque le mineur est confronté à la justice : magistrats, avocats, associations, policiers, gendarmes ou encore médecins, enfin et surtout, les premiers intéressés, les enfants eux-mêmes.

Quelle que soit la nature de l'intervention de l'enfant, quel que soit le domaine juridique concerné - justice pénale ou justice

des affaires familiales -, des mesures particulières et protectrices doivent être mises en place par les pouvoirs publics pour le recueil de la parole de ces enfants.

Tout d'abord cela passe par un lieu dédié et non anxiogène, comme c'est déjà le cas dans certaines juridictions où l'enfant s'exprime dans un endroit neutre, détaché de l'espace judiciaire ou policier.

En second lieu, la question des interlocuteurs de l'enfant est aussi primordiale : même si dorénavant des modules de formation existent pour les forces de sécurité et pour les personnels de justice, il est indispensable de les renforcer, de les systématiser et surtout de permettre à chacun de compléter son savoir en la matière. Trop souvent, au cours de nos auditions et rencontres, nous avons constaté des pratiques disparates qui fragilisent la prise en compte de la parole de l'enfant.

Enfin, un effort particulier doit être porté sur la compréhension que l'enfant a du monde judiciaire : à 6, 12 ou 15 ans, la justice entendue dans son sens le plus large est, au mieux, une inconnue, au pire un être protéiforme et incompréhensible, au vocabulaire abscons. L'enfant ne peut évaluer l'enjeu et l'impact de ses dires.

Il est nécessaire qu'un ensemble de documents de nature diverse adapté à leur âge soit mis à disposition des plus jeunes pour leur apporter toutes les explications nécessaires sur les raisons de leur audition et l'usage éventuel qui peut en être fait.

Dans une démocratie évoluée, il est indispensable que l'intervention de l'enfant dans le monde de la justice soit encadrée, audible par les professionnels et rassurante pour les enfants. C'est pourquoi à l'issue de l'état des lieux élaboré dans ce rapport, nous adressons dix recommandations à l'ensemble des décideurs publics. La plupart d'entre elles relèvent du bon sens et du respect fondamental des droits de l'enfant qui demeure le cœur de notre mission.

Dominique Baudis
Le Défenseur des droits



crédit photo : David Delaporte

L'ENFANT ET SA PAROLE EN JUSTICE

C'est au terme d'un long parcours qui a vu l'évolution du droit, des mentalités et des volontés politiques nationales comme internationales que l'expression de l'enfant a trouvé sa place parmi les droits primordiaux reconnu aux enfants. La convention internationale des droits de l'enfant, texte de référence en ce domaine, affirme une exigence forte et intangible: l'enfant - et bien entendu l'adolescent - a le droit d'exprimer librement son opinion dans toute procédure qui le concerne. *«Les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. A cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié, de façon compatible avec les règles de procédures de la législation nationale.»* (article 12)

Reconnaître et faire vivre ce droit répond directement à l'intérêt supérieur de l'enfant. Un principe essentiel mis en avant par la convention dès son article 3, qui doit constituer *«une préoccupation primordiale»*. A chacun des acteurs sociaux et, tout particulièrement à ceux intervenant auprès d'enfants ou d'adolescents, confrontés à des situations concrètes de recherche où se situe le meilleur intérêt de l'enfant; de le mettre en œuvre dans la façon d'écouter l'enfant, de recueillir sa parole, de la prendre en considération.

Mais, après vingt-quatre années d'application de la convention internationale des droits de l'enfant, la société française est-elle prête à accepter que l'enfant soit une personne à part entière, qu'il ait des droits, que, naturellement, il les exerce?

Laisser l'enfant et sa parole en justice prendre sa place dans la sphère judiciaire, les procédures, l'approche des professionnels concernés a entraîné des mouvements d'opinion divers. Ils ont contribué à semer le doute et à déconsidérer cette parole. Elle est pourtant l'expression d'enfants victimes, d'enfants dont la

famille éclate, d'enfants qui ont été témoins de faits interdits et qui, tous, sont ébranlés par une épreuve personnelle.

Le rapport 2013 du Défenseur des droits s'est attaché à dresser un état des lieux du droit, des pratiques. Il s'attache également à avancer des propositions concrètes pour assurer ces droits, les rendre plus accessibles et plus compréhensibles à des enfants. Ceux-ci se sentent souvent perdus dans le monde de la justice.

Ce n'est pas le moindre des enjeux que de toujours considérer l'enfant comme un sujet capable de penser, d'avoir une opinion personnelle, de «discernement» donc, plutôt que comme un objet dont disposeraient les adultes. Ainsi est-il de la fonction des adultes d'aider l'enfant à forger ce discernement; de lui éviter d'être manipulé, voire instrumentalisé par ceux qui se dédouanent de leurs responsabilités éducatives en projetant les enfants trop jeunes dans un univers d'adultes. Là où ils ne savent pas évoluer en sécurité.

Souvent la parole de l'enfant dérange les professionnels qui l'entendent. Favoriser un travail transversal entre ceux-ci: enquêteur, magistrat, avocat, expert, administrateur ad hoc, médecin... accentuer leur formation à la connaissance de l'enfant, de son développement et de ses besoins, installe une culture commune bénéfique pour l'intérêt supérieur de l'enfant.

A la veille du 25^e anniversaire du vote de la convention internationale des droits de l'enfant, en 1989, la France doit signer puis ratifier le 3^e protocole reconnaissant la possibilité de saisir directement le comité des droits de l'enfant y compris par les enfants eux-mêmes en cas d'atteinte grave aux droits de l'enfant. Elle s'y est engagée au printemps 2013, lors de l'examen périodique universel devant le haut comité des droits de l'homme de l'ONU. Ce serait enfin placer pleinement les droits de l'enfant à la hauteur des droits de l'Homme.

Marie Derain
La Défenseure des enfants

Propositions

Proposition 1

L'enfant capable de discernement peut être entendu par le juge, cette audition est de droit lorsque l'enfant en fait la demande (article 388-1 du code civil). Cette demande est fréquente auprès du juge aux affaires familiales lors des séparations parentales.

La mise en œuvre de ce droit bute sur l'appréciation du discernement de l'enfant faute de critères et de pratiques homogènes, créant des déceptions et des inégalités de traitement chez les enfants qui demandent à être entendus.

Sachant que dans son « observation générale », le comité des droits de l'enfant considère que l'article 12 de la CIDE n'impose pas d'âge limite à ce droit et que les Etats ne doivent pas en apporter.

Reconnaître une présomption de discernement à tout enfant qui demande à être entendu par le juge dans une procédure qui le concerne.

Le magistrat entendant l'enfant qui le demande pourra alors apprécier son discernement et sa maturité.

Reformuler l'article 388-1 du code civil en ce sens.

Proposition 2

Les enfants victimes ont besoin d'un soutien individuel, juridique et psychologique tout au long du parcours judiciaire.

Plusieurs unités d'assistance à l'audition ont été créées rassemblant dans un lieu unique une équipe pluridisciplinaire de professionnels formés à l'écoute de l'enfant victime, au recueil et à l'enregistrement de sa parole et aux éventuels examens médicaux nécessaires à la procédure.

Mettre en place sur tout le territoire des unités d'assistance à l'audition afin d'offrir aux enfants victimes la garantie d'être auditionnés et accompagnés par des professionnels : policier, gendarme, médecin, dans les meilleures conditions psychologiques et juridiques. La qualité de l'audition ayant un retentissement sur la procédure.

Une telle démarche ne peut aboutir qu'avec le soutien des pouvoirs publics.

APPENDICE 2: Synthesis of the 2013 report of the Defender of Rights "Children and their legal testimony"

L'enfant et sa parole en justice

Proposition 3

L'audition du mineur victime doit être filmée. De telles dispositions sont destinées à éviter à l'enfant de répéter ses déclarations tout au long de la procédure judiciaire à plusieurs reprises et devant plusieurs interlocuteurs au risque qu'elles soient déformées. (article 706-52 du code de procédure pénale introduit par la loi du 17 juin 1998, circulaire du 20 avril 1999)

Bien que ces enregistrements soient mis à disposition des magistrats, des experts et des avocats qui peuvent les regarder à tout moment de la procédure, la loi est muette sur les obligations de visionnage. La Défenseure des enfants a pu constater qu'ils ne sont que très rarement consultés par les professionnels auxquels ils sont destinés.

Engager à l'échelle nationale une évaluation de l'utilisation effective des enregistrements des auditions de mineurs victimes par les professionnels auxquels ils sont destinés.

Favoriser leur consultation et mettre en valeur les informations qu'ils apportent.

Proposition 4

Les réclamations reçues, l'enquête et les auditions menées par la Défenseure des enfants, montrent que le statut juridique de l'enfant témoin se trouve « hors garanties procédurales ».

Conférer à l'enfant témoin un statut juridique précis qui lui garantisse des droits et prenne en compte la vulnérabilité due à sa minorité.

Ce statut serait réservé aux enfants témoins des affaires les plus graves.

Proposition 5

Promouvoir activement auprès des enfants et adolescents des éléments d'information et de compréhension d'une « justice adaptée aux enfants » afin qu'ils soient en mesure de connaître les processus judiciaires, les droits qui sont les leurs, la façon de les exercer et les accompagnements dont ils peuvent bénéficier.

Le Conseil de l'Europe a adopté en 2010 et diffuse depuis lors des *Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants* destinées à améliorer leur accès et leur prise en charge par la justice.

Le cadre judiciaire se révèle généralement impressionnant pour un enfant qui s'y trouve confronté : le langage juridique, les différents acteurs et leur rôle respectif, le déroulement de la procédure sont pour lui l'occasion de nombreuses interrogations.

- **D**évelopper « une justice adaptée aux enfants » suppose de donner les moyens de connaître et comprendre le monde de la justice :

Mobiliser l'ensemble des professionnels de l'éducation afin que, dans le cadre d'une éducation réelle à la citoyenneté et à ses implications, tout enfant et adolescent soit informé de façon concrète sur le monde de la justice, les droits qui sont les siens et la manière de les exercer.

Fournir à tout enfant confronté au monde judiciaire une information claire et adaptée à son âge et à son degré de maturité sur ses droits, la justice et son fonctionnement. Cette information (plaquettes, outils numériques) devra lui donner les moyens de se repérer entre les différents acteurs, de comprendre le déroulement de la procédure qui le concerne et, tout en exerçant ses droits, d'être respecté dans son statut d'enfant.

- **D**évelopper « une justice adaptée aux enfants » suppose de donner les moyens à l'enfant d'être acteur dans une procédure qui le concerne.

Lors des séparations familiales engagées devant le juge aux affaires familiales, la Défenseure des enfants a pu constater que les enfants sont inégalement informés du droit à être entendu par ce magistrat.

Informé l'enfant de tous les droits et utiliser tous les moyens pour ce faire : courrier du greffe adressé à l'enfant, fascicules d'information, consultations gratuites d'avocats destinées à ce public, sites internet.

Encourager et valoriser la présence d'un avocat formé aux droits de l'enfant aussi bien devant le juge aux affaires familiales qu'en matière d'assistance éducative.

Renforcer l'information de l'enfant et de l'adolescent quant à ce droit d'assistance afin qu'ils soient à même de comprendre la procédure judiciaire en cours et la place qui est la leur.

Proposition 6

Faire connaître à l'enfant avec pédagogie ce que devient la parole qu'il a exprimée devant la justice.

- Lorsqu'un enfant ou un adolescent a été entendu dans une procédure judiciaire, civile comme pénale, il est rare que les termes ou les motifs de la décision finale du magistrat lui soient expliqués de façon à ce qu'il les comprenne vraiment.

La Défenseure des enfants a relevé plusieurs situations dans lesquelles des décisions mal expliquées pouvaient être source de confusion pour l'enfant et, partant, de défiance à l'égard de la justice :

- La décision du juge aux affaires familiales après audition de l'enfant lorsque le souhait de mode de vie exprimé par l'enfant ne correspond pas à son intérêt
- La décision du juge des enfants en matière d'assistance éducative après audition de l'enfant
- Le classement sans suite ou la décision de non-lieu après une enquête dans laquelle le mineur a été entendu comme victime d'agression physique ou sexuelle, lorsque, par exemple, les preuves réunies n'ont pas permis de poursuivre l'auteur présumé.

Il n'est pas rare que l'enfant ou l'adolescent interprète la décision de justice comme le fait que ses propos n'ont pas été pris en considération et n'ont pas de valeur.

Le magistrat, l'avocat de l'enfant, le délégué du procureur ou les services éducatifs auraient à expliquer oralement à l'enfant les décisions judiciaires des procédures qui le concernent dans des termes clairs, adaptés à sa compréhension.

- Lors de l'audition de l'enfant par le juge aux affaires familiales, l'article 338-12 du code de procédure civile impose l'établissement d'un compte rendu soumis au principe du contradictoire.

Les observations menées par la Défenseure des enfants montrent une diversité de pratiques dans l'établissement de ce compte rendu et dans l'information qui est donnée à l'enfant.

Inciter les juges aux affaires familiales, sous l'impulsion de la chambre de la famille, à harmoniser leurs pratiques afin d'éviter des inégalités de traitement entre les enfants, d'assurer le respect du principe du contradictoire, de protéger l'enfant contre l'instrumentalisation de ses propos.

- La disparité des motifs justifiant les délégations d'audition ainsi que des modes opératoires vient affaiblir l'intérêt d'une telle pratique.

Elaborer une charte de la délégation d'audition concourant à créer des références et des pratiques professionnelles communes.

Proposition 7

Le statut actuel de la fonction d'administrateur ad hoc ne permet pas toujours de rendre totalement effectif le droit d'assistance et de représentation de l'enfant dans les procédures judiciaires qui le concernent.

Compléter le statut actuel de l'administrateur ad hoc afin de clarifier ses missions, de renforcer sa formation, son indépendance et ses obligations qui sont autant de gages pour l'enfant d'une représentation satisfaisante.

Sensibiliser les magistrats à la nécessité de modifier leurs pratiques de recours aux administrateurs ad hoc: délai de désignation, précision de la mission, obligation de rencontrer l'enfant afin que celui-ci accède rapidement et pleinement à sa représentation effective et à ses droits.

Proposition 8

Organiser des formations continues interdisciplinaires et adaptées pour tous les professionnels en contact avec l'enfant dans le cadre judiciaire afin de les sensibiliser aux spécificités de l'approche de l'enfant, de créer entre eux une culture et des pratiques professionnelles partagées.

La formation à la connaissance du développement de l'enfant, des relations familiales, des droits de l'enfant doit trouver sa place dans la formation initiale et continue de tous les professionnels qui interviennent dans le cadre judiciaire et sont amenés par leurs fonctions à recueillir la parole de l'enfant. Comme prévu dans la loi du 5 mars 2007.

- **R**endre obligatoire pour tout magistrat prenant de nouvelles fonctions de juge aux affaires familiales des formations spécifiques à l'approche familiale et à l'audition de l'enfant.
- **I**ntaureur un module de formation initiale commun à toutes les écoles des barreaux, obligatoire pour tous les futurs avocats.

Rendre obligatoire une formation continue de tout avocat désirant exercer en ce domaine et valider ces modules au titre de la formation continue.

Développer les conventions entre les barreaux et les tribunaux afin de garantir sur l'ensemble du territoire la présence d'avocats spécialisés.

- Bien que l'objectif premier de l'enquêteur soit la recherche de la vérité celle-ci ne peut se faire sans prendre en considération la minorité de l'enfant et sa spécificité.

Rendre obligatoire une formation portant sur les droits de l'enfant, l'approche de l'enfant et les situations familiales avant toute prise de poste d'un fonctionnaire de police ou d'un militaire de la gendarmerie exerçant dans les brigades spécialisées.

APPENDICE 2: Synthesis of the 2013 report of the Defender of Rights "Children and their legal testimony"

L'enfant et sa parole en justice

Proposition 9

Les travaux menés par la Défenseure des enfants se sont heurtés au manque de statistiques judiciaires, notamment en matière de procédures civiles, ce qui a rendu difficile une évaluation quantitative, fine et précise de la parole de l'enfant en justice.

Développer des outils permettant une meilleure connaissance de ces situations et notamment intégrer dans l'appareil statistique du ministère de la Justice les statistiques nationales concernant les décisions judiciaires prises à l'occasion des séparations parentales - divorces ou séparations - (nombre de divorces contentieux ou non dans lesquels un enfant est impliqué, nombre d'auditions de mineurs par un juge aux affaires familiales...), ainsi que toute autre procédure judiciaire concernant l'enfant. (délégation d'audition, nomination d'administrateur ad hoc.)

Proposition 10

La Convention internationale des droits de l'enfant, texte international le plus complet en matière de droits de l'enfant, ne donne pas la possibilité aux enfants ou aux adultes de s'adresser directement au comité des droits de l'enfant pour faire valoir leurs droits.

L'Assemblée générale des Nations unies a adopté le 19 décembre 2011 le troisième protocole facultatif à la convention établissant une procédure de plainte pour violation des droits des enfants. Il a pour objectif de garantir aux enfants la possibilité de recours légaux à un niveau international afin de les aider à trouver des solutions à leurs difficultés. Ce protocole est ouvert à la signature depuis février 2012.

Signer et ratifier le 3^e Protocole facultatif à la Convention internationale des droits de l'enfant qui établit une procédure de plainte pour violation des droits des enfants auprès du comité des droits de l'enfant de l'ONU.

L'enfant et sa parole en justice

SYNTHÈSE du Rapport 2013 consacré aux droits de l'enfant

Reconnu comme une personne et comme un sujet de droits, l'enfant a vu conférer à son expression personnelle et à l'écoute de sa parole une place et une considération croissantes dans le paysage juridique, sociologique et médiatique. Cette transformation progressive de son statut, de ses droits, de l'appréciation de ses capacités à influencer sur sa propre vie résulte d'un cheminement des mentalités comme de l'affirmation de volontés politiques, nationales et internationales. Cette démarche s'est concrétisée dans plusieurs textes qui spécifient le droit de l'enfant d'être entendu et d'exprimer son opinion dans toute question qui le concerne : la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), le règlement communautaire Bruxelles II bis, la convention européenne relative à l'exercice des droits de l'enfant.

La Convention internationale des droits de l'enfant, votée en 1989, ratifiée par la France en 1990, inscrit avec force dans les esprits et dans les dispositifs juridiques que l'enfant est porteur de droits et pas seulement d'obligations, que la prise en compte de son intérêt supérieur est primordial. Son article 12 énonce que *«l'enfant qui est capable de discernement (a) le droit d'exprimer librement son opinion sur tout question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et son degré de maturité... A cette fin on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale.»* Les articles 19 et 40 prévoient d'entourer et de protéger l'enfant des effets potentiels de son expression.

La Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, (1996), reconnaît dès son préambule que les enfants doivent recevoir des informations pertinentes afin que leurs droits et leur intérêt supérieur puissent être promus et que leur opinion soit prise en considération.

Le règlement communautaire (CE) relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, dit «règlement Bruxelles II bis», entré en vigueur le 1^{er} mars 2005, précise que *«l'audition de l'enfant joue un rôle important dans*

l'application du présent règlement». Quatre articles évoquent la possibilité pour l'enfant d'être entendu dans différentes situations dont le déplacement illicite ou la retenue illicite.

Les lignes directrices pour une justice adaptée aux enfants, élaborées par le conseil de l'Europe, rappellent que le droit pour l'enfant d'être entendu est lié à celui d'être informé et qu'écouter l'enfant consiste à ce que des personnes formées avec rigueur recueillent sa parole et échangent avec lui.

Le Comité des droits de l'enfant a publié (en juin 2009) **une observation générale de l'article 12**. Le droit pour tout enfant d'être entendu constitue l'un des quatre principes généraux de la CIDE. Cela implique que l'on attache de l'importance à ses opinions, qu'il n'y a pas d'âge limite à ce droit et que les Etats ne doivent pas en apporter, que l'expression de l'enfant n'est pas seulement verbale et que les conditions d'audition sont primordiales.

Le Réseau européen des Défenseurs des enfants (ENOC), lors de sa 16^e conférence annuelle en octobre 2012, a traité de la justice adaptée aux mineurs dans le cadre pénal : aucune loi ou pratique ne peut venir limiter le droit de l'enfant d'être entendu et de donner son avis ; les professionnels amenés à collaborer, à représenter ou tout simplement à travailler avec des enfants en contact avec le système judiciaire doivent y être formés ; la confidentialité des comptes rendus d'auditions des enfants s'inscrit dans le droit à la vie privée et à la confidentialité.

Ces textes ouvrent un champ d'interrogations complexes auxquelles se confrontent en permanence les applications de ces droits notamment lorsqu'elles déterminent l'intérêt de l'enfant.

L'expression de l'enfant est progressivement reconnue dans son cadre de vie

L'écoute de l'enfant a émergé lentement des pratiques sociales, familiales et juridiques. Longtemps, du fait de son immaturité et de sa dépendance, l'adulte - le père - a eu toute autorité et tout pouvoir sur l'enfant. A partir des années 1970, en France, quelques pédiatres et pédopsychiatres commencent à observer et à comprendre les mauvais traitements physiques et sexuels subis par des enfants; jusque là, ceux-ci étaient « *un véritable déni, c'est-à-dire voir quelque chose mais ne pas en tenir compte.* »

Deux lois concrétisent l'approche pénale de ces violences sur le corps et l'esprit de l'enfant. La loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance, puis la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs.

En affirmant que « *les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent selon son âge et son degré de maturité* », la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale intègre la notion d'intérêt de l'enfant. L'autorité parentale qui organise aussi les relations entre parents et enfants ne peut négliger l'écoute de l'enfant en particulier lors de changements importants dans son existence tels que la séparation des parents. Parmi les divorces prononcés en 2010, 58 % incluent un ou plusieurs enfants mineurs. Dans ces cas, le juge aux affaires familiales veille « *spécialement à la sauvegarde des intérêts des enfants mineurs.* »

L'ensemble du cadre de vie de l'enfant et de l'adolescent, le monde scolaire, médico-social, sanitaire fait aussi la place à l'expression et à la participation: loi d'orientation sur l'éducation de juillet 1989, loi du 2 janvier 2002 relative à la rénovation de l'action sociale et médico-sociale et, loi du 4 mars 2002 sur le droit des malades et la qualité du système de santé. Les textes invitent les professionnels à créer différents outils afin que les enfants exercent ces droits d'expression selon leur âge et leurs capacités.

Dans un mouvement inverse, après la loi du silence, **la parole de l'enfant a subi une sacralisation**. Une perception malencontreusement littérale du terme « croire » en lieu et place d'une attitude d'écoute et d'empathie envers ce que l'enfant accepte de livrer, des formations professionnelles sans doute trop sommaires pour un sujet aussi neuf et délicat, un activisme désordonné, ont brouillé les repères. Ce qui a ouvert la voie à différentes dérives et erreurs désastreuses pour la recherche de la vérité et l'intérêt de l'enfant, dont « l'affaire dite d'Outreau » est devenue emblématique. A sa suite, un rapport

d'experts remis au ministre de la Justice a dégagé 49 propositions qui invitent à remodeler profondément les savoir-faire et les formations professionnelles ou à en instaurer de nouveaux.

Les points de vue se transforment, **la parole de l'enfant et de l'adolescent est perçue comme contingente**, elle « *n'est pas à prendre au pied de la lettre* » mais doit être contextualisée, recueillie, examinée en fonction d'éléments techniques qui s'appuient sur des repères partagés.

Le langage traduit la façon dont l'enfant organise sa pensée, se détache du réel et devient capable de conceptualisation, aussi les limites de ses capacités d'expression peuvent engendrer des confusions entre ce que dit l'enfant et la réalité.

Les éléments affectifs occupent une place majeure. Le besoin de sécurité qu'éprouve tout enfant peut le conduire à moduler ses propos en fonction des conséquences qu'ils pourraient avoir sur sa sécurité et ses conditions de vie: changer d'hébergement, être placé, par exemple. Un conflit de loyauté peut fausser l'expression de l'enfant, de ses sentiments et de ses désirs. A l'encontre de ce qu'il souhaite réellement, il se positionne en faveur d'un parent qu'il a « choisi », parce qu'il se sent investi de la mission de le soutenir.

Dans les procédures pénales l'audition de l'enfant a pour objectif d'éclairer les faits, de contribuer à l'enquête. Dans les procédures civiles, elle s'inscrit davantage dans la faculté qui lui est offerte de faire part de son vécu afin que le magistrat puisse prendre une décision éclairée. Dans tous les cas cette audition est un élément d'une décision judiciaire à fort retentissement sur la vie de l'enfant et son environnement. **L'appréciation de la valeur informative des propos tenus** est donc déterminante, particulièrement lorsque cette parole constitue le seul élément de preuve faute d'autres constatations matérielles (dans le cas de violences sexuelles par exemple) et que la situation se présente comme la parole de l'enfant contre la parole du mis en cause. De par son immaturité intellectuelle et psychique, l'enfant est vulnérable et suggestible, sensible à « **l'interaction avec l'interrogateur et les modalités de l'interrogatoire** ». L'âge, les faits, la pression sociale, l'effet du groupe auquel il appartient, l'attitude de son interlocuteur-enquêteur, le poussent à se conformer aux attentes qu'il perçoit chez cet interlocuteur. Les modalités d'écoute et d'interrogatoire sont donc cruciales: incitation, formulation de questions, langage employé, références aux connaissances ou ignorances de l'enfant, voix, ton, geste...

Tout en reconnaissant que « *les critères de parole vraie* » sont malaisés à définir et que « *personne ne détient la vérité sur les techniques* » la majorité des professionnels suit (ou s'inspire)

L'enfant et sa parole en justice

d'éléments techniques, d'outils issus des connaissances sur le développement et les besoins de l'enfant, sa fatigabilité. Ils apportent une trame d'entretien et d'évaluation qui mettent l'enfant et son interlocuteur en confiance, favorisent l'écoute et l'expression et contribuent à protéger de la subjectivité.

Un travail pédagogique d'accompagnement doit en outre être proposé à tout enfant et adolescent qui porte sa parole en justice, quel que soit son statut: victime, auteur, témoin ou simplement entendu dans une procédure qui le concerne.

Le droit fait la place à l'expression de l'enfant en justice

La parole de l'enfant est recueillie dans une procédure où il est tiers notamment devant le juge aux affaires familiales.

Un véritable droit pour l'enfant capable de discernement d'être entendu dans le cadre d'une procédure qui le concerne lui a été reconnu par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance qui a modifié l'article 388-1 du code civil. «*Dans toute procédure le concernant, le mineur capable de discernement peut, sans préjudice des dispositions prévoyant son intervention ou son consentement, être entendu par le juge ou, lorsque son intérêt le commande, par la personne désignée par le juge à cet effet. Cette audition est de droit lorsque le mineur en fait la demande. Lorsque le mineur refuse d'être entendu, le juge apprécie le bien-fondé de ce refus [...]*».

La demande d'audition peut intervenir à tous les stades d'une procédure qui intéresse l'enfant. Les parents, ou le magistrat lui-même peuvent demander l'audition de l'enfant. La circulaire du 3 juillet 2009 établit une liste non exhaustive de ces procédures qui ont trait, avant tout, à l'exercice de l'autorité parentale. Toutefois, en matière d'affaires familiales l'audition devrait être considérée comme une mesure au service de l'enfant et non à celui des adultes.

Le magistrat a l'obligation (article 388-1 du code civil) de s'assurer que l'enfant a bien été informé de la possibilité d'être entendu. En général cette information est intégrée à la convocation à l'audience adressée aux parents; c'est donc à eux de la transmettre à l'enfant; il est clairement tributaire de la volonté d'information de ses parents.

Bien que la circulaire du 3 juillet 2009 précise que la décision judiciaire doit comporter une motivation spécifique concernant l'information des mineurs de la possibilité d'être entendu y compris dans les décisions d'homologation de divorce par consentement mutuel, en pratique, l'audition de l'enfant n'est pas envisagée. Pourtant, en 2010, de tels divorces représentaient 55 % de tous les divorces et dans 53 % des cas incluaient un ou plusieurs enfants mineurs.

«*Lorsque la demande d'audition est formée par le mineur le refus ne peut être fondé que sur son absence de discernement ou sur le fait que la procédure ne le concerne pas.*» L'audition de l'enfant qui le demande est donc soumise à la condition que cet enfant soit doté de discernement. Le discernement est communément entendu comme la capacité à apprécier avec justesse et clairvoyance une situation; sa détermination nécessite une appréciation subjective et commande de vérifier les capacités intellectuelles de l'enfant. Le critère fondé sur l'âge ne correspond pas toujours aux capacités réelles de l'enfant. Il est difficile pour le magistrat de vérifier le discernement avant l'audition puisqu'il ne connaît pas l'enfant, aussi est-il amené à effectuer une appréciation subjective pour laquelle il est démuné. De ce fait, d'une juridiction à l'autre et parfois au sein d'une même juridiction, les critères retenus varient de façon significative aboutissant, notamment, à ce que des enfants d'âge très différent soient entendus.

Dans son application le discernement est source d'interrogations, de divergences et d'incompréhension surtout de la part des enfants qui, face à des pratiques différentes selon les juridictions et parfois selon les magistrats, ont l'impression d'être soumis au bon vouloir d'un juge qui décide, sans les avoir rencontrés, s'ils sont ou non dotés de discernement. De plus, une conviction erronée persiste dans l'opinion, consistant à croire qu'à partir d'un certain âge - 13 ans en général - l'enfant sera systématiquement reçu par le juge sans même qu'il en fasse la demande ou encore qu'un âge rendant l'audition « obligatoire » a été fixé par la loi.

L'étude des décisions de refus d'audition pour cause de non discernement dont le Défenseur des droits est saisi montre que, dans la plupart des cas, la motivation se fonde seulement sur l'âge de l'enfant sans développements plus détaillés. C'est pourquoi le Défenseur des droits a recommandé, entre autres: que l'évaluation du discernement soit réalisée *in concreto* en fonction de l'âge, des aptitudes réelles de l'enfant et du contexte dans lequel il évolue, ce qui implique nécessairement pour le magistrat un contact avec l'enfant; que le refus d'audition de l'enfant soit motivé de manière explicite et concrète mais aussi

APPENDICE 2: Synthesis of the 2013 report of the Defender of Rights "Children and their legal testimony"

L'enfant et sa parole en justice

que ce refus d'audition puisse être fondé sur son caractère manifestement contraire à l'intérêt de l'enfant (article 373-2-6 du code civil).

Le magistrat décide du moment et de la façon dont il entend l'enfant en adaptant autant qu'il le peut l'audition à ses disponibilités, à son langage, à sa compréhension. L'enfant est reçu sans ses parents, seul ou accompagné de son avocat, avant ou après eux. Ainsi qu'il doit l'expliquer clairement à l'enfant, le juge « prend en considération » ses sentiments mais n'a pas l'obligation de s'y conformer. Après l'audition, le magistrat rédige un compte-rendu qui diffère d'un procès-verbal et est consultable au tribunal. Un équilibre est à trouver entre le respect du contradictoire, la protection et l'intérêt de l'enfant. Celui-ci s'exprimant librement devant le juge, on peut craindre que les parents en en prenant connaissance tiennent rigueur à l'enfant de ses déclarations.

L'enfant devrait avoir le droit de refuser d'être entendu : *« lorsque le mineur refuse d'être entendu, le juge apprécie le bien-fondé de ce refus »* Il n'est pas de l'intérêt de l'enfant au vu de sa vulnérabilité et des fortes tensions induites par une audition en justice de l'obliger à s'exprimer devant le juge aux affaires familiales lorsqu'il ne le souhaite pas. Un véritable droit de refus devrait lui être reconnu et acté comme tel.

Lorsque l'enfant est témoin dans une procédure, en particulier pénale, il n'est pas suffisamment considéré comme un enfant. Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs situations dans lesquelles le traitement du mineur témoin découlait de l'absence de dispositions spécifiques notamment dans les situations les plus graves. Le manque de dispositions spécifiant les droits du mineur témoin qui n'est ni un auteur, ni une victime, risque de faire oublier aux magistrats, aux policiers et au législateur, que ce témoin d'une infraction de gravité variable est un mineur à considérer et protéger comme tel. En effet, à la différence du mineur victime, il n'est pas expressément prévu que l'enfant soit reçu dans une salle d'audition adaptée, il ne reçoit pas d'explications sur le contexte pénal et les conséquences de son témoignage, il ne bénéficie pas de la protection de l'anonymat. Comme l'a souligné un magistrat *« l'enfant est entendu hors garanties procédurales »*. Sans faire obstacle au bon déroulement de l'enquête il est nécessaire d'assurer une protection physique et psychologique de l'enfant qui se trouve témoin d'un délit, grave ou de moindre portée. Son accompagnement par un responsable légal ou par un professionnel, l'enregistrement de l'entretien, sa participation aux seuls actes pour lesquels sa présence est indispensable, son écoute dans un cadre adapté par des professionnels formés, la possibilité de refuser confrontation et reconstitution en présence de l'auteur présumé devraient être prévus et encouragés. Une circulaire concernant l'audition, les modalités d'accueil, la prise en consi-

dération de la maturité s'appuyant sur les bonnes pratiques en vigueur pourrait être rédigée conjointement par les ministères de l'Intérieur et de la Justice. Le site internet www.ado.justice.gouv.fr pourrait avantageusement développer ces informations.

La parole de l'enfant dans une procédure où il est partie

Dans une audience d'assistance éducative, le juge des enfants entend le mineur qui n'est pas obligatoirement accompagné d'un avocat.

Quant à la justice pénale des mineurs elle prend spécifiquement en considération la minorité et la vulnérabilité de l'auteur de l'infraction. Plusieurs dispositions visent à protéger le mineur auteur : l'enregistrement audiovisuel de la parole des mineurs auteurs est obligatoire (loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance) ; à tous les stades de la procédure, le mineur doit être assisté d'un avocat (article 4-1 de l'ordonnance du 2 février 1945).

L'audition des enfants victimes d'infraction sexuelle ou de mauvais traitement doit faire l'objet d'un enregistrement audiovisuel afin de faciliter l'expression de l'enfant, de limiter le nombre des auditions ; il se veut une garantie contre les variations dans les récits et une protection contre la reviviscence des émotions. Progressivement, des lieux adaptés réservés à ces auditions où exercent des professionnels formés, ont été installés mais sans être implantés sur tout le territoire.

Une dérive, la multiplication des auditions libres

Le Défenseur des droits a été saisi de quelques situations dans lesquelles un enfant, très jeune, moins de dix ans, avait été auditionné ou entendu en audition libre. Sachant que la garde à vue ne peut concerner que les mineurs de plus de treize ans et qu'elle leur accorde des droits et garanties particuliers, la question de la protection des mineurs se pose avec acuité dans deux situations : pour les enfants de moins de dix ans, pour les mineurs entendus hors garde à vue. L'ordonnance du 2 février 1945 prévoit des règles visant à protéger le mineur à tous les stades de la procédure mais ne prévoit explicitement ni les conditions d'audition des enfants de moins de dix ans ni l'audition libre des mineurs.

L'examen des situations soumises au Défenseur des droits l'a conduit à rendre publiques deux décisions dont l'une a été adressée à la garde des Sceaux. Il recommandait d'ouvrir une réflexion d'ensemble sur les éléments juridiques, l'amélioration des procédures, la conduite à tenir face à ces enfants entendus en audition libre notamment lorsqu'ils sont très jeunes.

Pour sa part, la Défenseure des enfants a eu des échanges avec des avocats et des magistrats de la jeunesse; ces derniers avaient tous rencontré de telles situations dans leurs pratiques habituelles et regrettaient la faiblesse des protections dont ces mineurs bénéficiaient. Entendu en audition libre, l'enfant, théoriquement, n'est pas sous le régime de la contrainte: il pourrait quitter quand il le veut les locaux de la police ou de la gendarmerie où il est entendu et où il serait venu de sa propre volonté. Sa liberté d'aller et venir, sa présence volontaire dans ces lieux et donc son droit de mettre fin à tout moment à l'audition apparaissent cependant comme une affirmation de principe, l'adolescent ou, plus encore l'enfant, ose-t-il affirmer cette liberté? Il reste impressionné par

le contexte. De plus, les parents sont rarement avertis de sa présence, il ne dispose pas d'un avocat et ses déclarations ne sont pas enregistrées.

Paradoxalement, l'enfant entendu en audition libre est moins protégé que s'il était en garde à vue c'est-à-dire privé de liberté. Certes, il n'est pas question que la garde à vue remplace systématiquement l'audition libre, mais que, l'audition hors garde à vue soit « impérativement encadrée par la loi. » Cet encadrement pourrait prendre la forme: d'un accord recueilli auprès du mineur, d'une information de ses parents dès le début de l'audition, d'une durée maximale prévue, d'un enregistrement de l'audition.

Accompagner l'expression de l'enfant

Selon la procédure, sa complexité, le moment dans son déroulement, l'âge de l'enfant, l'attitude des parents, le rythme des décisions, des intervenants différents sont amenés à entourer l'enfant, à entendre sa parole et à décider de son avenir. La diversité de ces situations implique des compétences et des qualifications spécifiques d'écoute, d'interprétation et de patience. Créer entre les intervenants de l'univers judiciaire, social, médical, éducatif, policier, une culture commune sur la base d'une formation aux droits de l'enfant et à la spécificité de son approche, favorisera la mise en pratique de l'intérêt supérieur de l'enfant.

La formation initiale et continue **des magistrats** a été profondément remaniée en 2009; la formation initiale est organisée en 8 pôles au sein desquels par des stages, des ateliers spécifiques, ils se forment de façon transversale aux différentes questions liées à leurs fonctions, telle la parole de l'enfant, sujet qui se trouve au cœur de la formation des juges pour enfants. La fonction de juge aux affaires familiales n'étant pas spécialisée on peut regretter que ceux-ci ne bénéficient pas d'une formation à l'audition des mineurs autre que celle dispensée à l'ensemble des futurs magistrats.

Le juge aux affaires familiales peut désigner une personne autre que lui pour effectuer l'audition de l'enfant qui souhaite être entendu. Il doit alors expliquer sa décision en référence à l'intérêt de l'enfant et prévenir l'enfant qu'ils ne se rencontreront pas directement. La Défenseure des enfants au cours de ses différents entretiens et visites a pu constater une grande hétérogénéité dans les motifs et les méthodes de délégation d'audition, particulièrement dans la communication au magistrat des propos tenus par l'enfant; une diversité qui ne garantit pas un professionnalisme suffisant. L'élaboration de références

communes permettant des pratiques professionnelles harmonisées apparaît particulièrement souhaitable.

Progressivement, **les avocats d'enfant** se sont forgé leur place dans le système judiciaire. Une charte des avocats d'enfant, élaborée en 2008, prévoit sur la base du volontariat, la création dans chaque barreau d'un groupe de défense des mineurs: 70% des barreaux en ont installé aujourd'hui. Des consultations juridiques gratuites destinées aux enfants fonctionnent dans plusieurs lieux. La spécialisation en droits de l'enfant n'existe pas au sens légal du terme; les formations dispensées par l'université et les écoles des barreaux restent limitées. Un groupe de travail d'avocats du conseil national du barreau qui traite de toutes les questions liées aux droits de l'enfant a réalisé un kit de formation récemment validé par la commission nationale de formation du barreau. Instaurer un module de formation initiale obligatoire commun à toutes les écoles des barreaux serait bénéfique.

La présence d'un avocat est obligatoire au pénal; il intervient dès le début de la de la garde à vue. Le même avocat devrait, mais c'est rarement le cas, pouvoir assister et défendre le même jeune tout au long de la procédure. Devant le juge des enfants en matière d'assistance éducative ou devant le juge aux affaires familiales la présence de l'avocat n'est pas obligatoire. Cependant le juge doit informer l'enfant qu'il a le droit d'être assisté par un avocat et que, s'il le souhaite, le bâtonnier lui en désignera un. Dans ces cas, l'enfant peut bénéficier de manière autonome de l'aide juridictionnelle. Bien formé aux droits de l'enfant, « passeur de paroles », l'avocat joue alors un rôle de facilitateur, explique le rôle du juge, le déroulement de la procédure et ses enjeux. Tenu au secret professionnel il ne représente pas l'enfant mais l'assiste. Cette présence doit être

APPENDICE 2: Synthesis of the 2013 report of the Defender of Rights “Children and their legal testimony”

L'enfant et sa parole en justice

encouragée et valorisée et l'information des enfants et des adolescents quant à ce droit d'assistance, renforcée.

Un **administrateur ad hoc** peut être désigné par un juge ou par le procureur de la République dans le cadre d'une procédure civile, pénale, ou administrative, lorsque les intérêts de l'enfant mineur apparaissent en opposition avec ceux de ses représentants légaux afin de le représenter, de protéger ses intérêts, de créer avec lui une relation de confiance. Il n'intervient que dans un cadre juridique. Bien que le décret du 16 septembre 1999 ait précisé le statut de l'administrateur ad hoc, son mode de désignation, le paiement des missions qui lui sont confiées, les entretiens menés avec des représentants des administrateurs ad hoc et des institutions judiciaires concernées convergent vers un même constat : la fonction d'administrateur ad hoc n'est actuellement pas suffisamment précisée ce qui pourrait limiter les interventions en faveur de l'enfant. Un réexamen du statut contribuerait à clarifier les missions, diversifier la formation, renforcer l'indépendance et la neutralité.

La parole de l'enfant victime d'agression physique et sexuelle est recueillie par les forces de police : **les brigades des mineurs** (également nommées brigade de la famille), ou de gendarmerie : **les Brigades de Prévention de la Délinquance Juvénile (BPDJ)**. Cette audition du mineur victime est obligatoirement filmée (circulaire du 20 avril 1999). L'enfant ou l'adolescent, confie dans ces moments un épisode violent de sa vie et est interrogé sur des faits qui l'ont bouleversé ; la fragilité particulière que lui confère son statut d'enfant ne peut être ignorée. Les conditions matérielles d'accueil - salles équipées - et la formation des enquêteurs à la parole de l'enfant et aux questions familiales avant leur prise de poste restent inégales, ce qui peut se ressentir dans le traitement des dossiers.

Afin d'assurer leur délicate mission dans les meilleures conditions, tous les enquêteurs devraient pouvoir la conduire en utilisant des moyens matériels et techniques adaptés et avoir suivi dans tous les cas une formation spécialisée à l'approche de l'enfant et au recueil de sa parole avant toute prise de poste.

Les unités d'assistance à l'audition apparues en France à partir des années 1990, sont en plein développement. Nommées « Accueil pédiatrique de l'enfance en danger (APED) », ou « unité médico-judiciaire (UMJ) », ces unités (qui se fondent sur la circulaire du 2 mai 2005), réunissent des professionnels des plusieurs disciplines formés à l'approche de l'enfant victime de violences et souvent de violences sexuelles. Elles sont généralement abritées à proximité du service de pédiatrie d'un hôpital, et offrent un lieu unique ainsi qu'un accueil complet et sécurisé à l'enfant présumé victime, afin de recueillir sa parole dans les meilleures conditions pour le jeune et pour l'enquête ainsi que d'assurer dans le même environnement les éventuels examens médico-légaux nécessaires.

Depuis 1998, la fédération « la Voix de l'Enfant », a mis en place 44 Unité d'accueil médico-judiciaire pédiatrique (UAMJP) qui fonctionnent sur demande de la justice. La présence d'un coordonnateur qui garantit la continuité de la prise en charge de l'enfant, fait circuler de manière efficace les informations le concernant entre tous les intervenants, les familles, l'enfant, n'existe pas ailleurs.

Que deviennent les auditions enregistrées des mineurs victimes, et, désormais, des mineurs auteurs ? L'enregistrement audio-visuel est systématiquement accompagné d'un procès-verbal d'audition écrit. La loi reste muette sur leur visionnage. Dans les faits, il semble qu'ils ne soient que très rarement visionnés par les magistrats, les avocats et les experts, qui pourtant les ont à leur disposition. La démarche protectrice de la loi ne semble pas être menée à terme. Des moyens matériels importants ont été, et sont encore, consacrés à la mise en place d'équipements d'enregistrement efficaces afin qu'ils n'effraient pas l'enfant tout en permettant de suivre ses propos et ses attitudes fidèlement. La sous-utilisation de ces enregistrements audiovisuels est décevante. ■



Annual report 2012 on children's rights
**"CHILDREN AND SCREENS: GROWING UP IN A
DIGITAL WORLD"**

SUMMARY

Part I: Children and screens: a widely explored topic

Children's relationship with screens has been widely studied in the past few years, especially due to the rapid growth of the internet in France: nearly 21 million homes were connected as of September 2012. In the early 2000s barely one out of two French people, aged over 15, had an internet access (at home or at their place of work), but today $\frac{3}{4}$ of French people have an internet connection at home¹.

However, the studied behaviours are rapidly changing according to the changing techniques which develop new applications and new services. Connectivity tools are equally growing thanks to portability and miniaturisation, whereas more and more people can connect due to the falling prices of the products...

For instance, social networks, a reference activity for the youths on the internet, were still relatively marginal in the early 2000s while blogs were particularly popular, especially among teenagers. These changes have had a significant impact on the questions raised and the answers thereto. As applications become mobile, the screen used to access the internet and its functions become easily portable, even in pockets.

Some dates can be used to measure the rapidity of these changes. Apple launched 5 versions of iPhone between 2007 and 2012, two versions of iPad (84 million copies sold), and 4 versions of iPod (275 million copies sold). According to IHS iSupply, Smartphones will represent 54% of the sale of handsets in 2013 and over 67% in 2016.

Windows has been upgraded from Windows XP in 2002/2003 to Vista and Windows 7, then up to Windows 8 in 2012. Five versions of Internet Explorer were developed within the same

¹ The spread of information and communication technologies in France, Research Centre for the Study of the Conditions of Life (CREDOC), 2011.

period. The ever-growing interactivity of the web has changed the internet user to a creator and distributor of contents.

The need to protect children, teenagers and youths from such screens has gradually been taken into account by governments, NGOs, schools, families and users themselves. Thanks to changes in practices and reflections, information and awareness-creation among adults and youths alike have been enhanced, and emphasis placed on their positive impacts on socialisation, development of skills, access to cultural resources and the world in general.

Part II: A strong legal arsenal and complex systems to protect children

The digital convergence highlights the dissonances between regulations and protections, and make obsolete the differences in approaches, rules and institutions working in the field. The internet, especially its international dimension, has reversed the situation.

Various regulatory and control tools have been created according to content delivery channels (television, internet, cinema, video games, etc.). New applications give rise to some challenges which show the current limit of existing protection tools.

The regulation of contents through signs has thus found its limits. Parental control on PCs, beyond 8 to 10 years, is barely used, cumbersome and vague. Browsing on the internet via tablets, Smartphones and Wi-Fi cannot be controlled.

The reaction to the issue and its stakes has been slow and difficult to organise. Today, there is no unified control and regulation authority. Actions were categorised by public sectors, and by missions (written, audiovisual, gaming, advertising media) thus favouring disorganised interventions, barely evaluated by an external authority. Some Community hesitations have compounded this vagueness in terms of the attitude to adopt between the protection of sensitive users and the development of these industries. The diversity of laws and international regulation methods calls for a joint action which is taking shape slowly.

It seems urgent and necessary to:

- Find a balance between the different rights guaranteed by the laws applicable in France and which are also within the framework of European and international laws;
- Create a forum for joint reflection by the players concerned so as to work out a transversal and comprehensive policy on the protection of children and the media, based on the rapidly and ever changing techniques, tools and uses, with reference, among others, to the prospects offered by the connected television;
- Create awareness among children, parents and trainers.

Part III: Growing up in a digital world: learning, playing, creating, taking care of and educating oneself

An inexhaustible source of knowledge, the digital world plays a key role in education, be it in schools, training and leisure facilities and, more generally, in all education centres. Learning and mastering these techniques are now part of the basic training under the responsibility of

2

*Summary Report 2012 by the Defender of Rights, on Children's right
"Children and screens: growing up in a digital world"*

the Education ministry. Developing the use of digital technology at schools must enable pupils to acquire new skills which correspond to the reality of a modern world, and guarantee their chances of a better integration. Moreover, the European Commission has recognised digital technology since 2006 as one of the eight "key skills for education".

The Education ministry has, therefore, gradually integrated digital technology into its schools and programmes, and triggered "flagship actions" and numerous experiments. Regional authorities have also been working along this line for sometime now: almost all the regions are involved in the development and improvement of digital access. A good number of departments are making, sometimes, huge efforts to equip colleges with systems. Towns are also making efforts to equip primary schools and even kindergartens.

However, as of now it is still difficult to identify a control point, to understand the articulation of the authorities and to identify overwhelming trends. Without identifying good practices, it is difficult to evaluate, promote and spread them nationally or to guarantee that all the children are given the same access to ICT in education.

Digital technology is an irreplaceable gateway to the world. Yet it cannot be entrusted with all educational responsibilities. Although getting connected changes the method of obtaining information, nobody knows - and little studies have been conducted on this point - whether this actually changes the learning process and, thus, education.

Part IV: Infants are also screen consumers

The massification of audiovisual then digital devices, their technological evolution and diversification, combined with the multiplication of contents, have facilitated access to these contents and opened them to new users, including young children and even babies. These users are considered to be particularly vulnerable, and serious reflections must be made on the use of these media (television, video games, computers, digital tablets, mobile phones), the expected impacts thereof and the protective measures to be taken.

In fact, this media convergence has made obsolete the boundaries achieved between the media, the law and regulations; it has created a global audience and, for the children, ushered in a radical change in their use for education, training and entertainment, and imbricated them with the risk of a certain confusion. A 2-to-3-year-old child has become a happy consumer of an educational game, accessible on the internet via its parents' PC or pocket device: telephone, tablet. A still staggering 14 months baby discovers and has fun placing its finger on the screen of a smartphone screen and seeing the impact of this gesture on the screen.

Teenagers may be the preferred target of hardware manufacturers, content creators and advertisers, but children aged below six and, even more, those aged below three, as well as their parents, are now a category to be nurtured carefully because they are powerful consumers. As early as the early months of infancy, integrating these media and their immense possibilities into the ordinary world of the baby makes it a user and, thus, an early and probably a long-term consumer of the devices and contents it was accustomed to in the pushchair. They will be so indispensable to it that with time it will consider it natural to always have them around.

On the other hand, what will be done later, when the marketing campaign will be aimed at the decision-making child to reach its parents, targeting these children implies first targeting the adults around them: parents, family, teachers - convincing them about the usefulness of the screens and the contents accessible with them for the intellectual and social development of

3

*Summary Report 2012 by the Defender of Rights, on Children's right
"Children and screens: growing up in a digital world"*

their child, and about giving their child all the chances to succeed at school. Some initiatives, which claimed to stimulate the development of little children, such as television channels directly aimed at babies as from the age of six months, go downhill after being severely criticised by parents and professionals and after being subjected to some restrictions by public authorities. The sales arguments for other products continue to use a simple and effective register. The adults around the child play a key role in decisions on what to buy, the choice of devices and media as well as usage. The young child needs and is fully dependent on the adult. The image of the parent, who places these tools very early (which in the minds of adults means "as early as possible") in the hands of his child is enhanced. He/she is seen as a parent capable of not giving up on technological innovation (tablets are particularly popular), capable of identifying what is best for his/her child and providing it for it; a parent who strives for his/her child's intellectual and social development by offering it all it takes to succeed, especially, at school and better face the competitions of life. However, the impact of this premature use on the baby's development is ignored - which is regrettable.

Part V: Screens and teenagers' private life: each child is entitled to the protection of its private life

The internet, with the almost-unlimited communication and interconnection possibilities it offers, has significantly changed social relations, but also the boundaries and exposure of private life, especially for youths. Accessible from a lot of devices, the internet is now an integral part of the daily life of children and teenagers. It is so much so that it seems barely realistic to dissociate the digital, "virtual" life from the "real" life of a teenager.

This imbrication of the digital life in the day-to-day activities of a teenager pushes him/her to place on line a huge amount of personal information, accessible to a vast number of users. This poses both in a positive and negative manner the question of the consequences of an intensive use of digital technology, and the manner in which "the child's superior interest" and the rights emanating from the International Convention on the Rights of the Child are taken into consideration, especially the right to the respect of its private life (Article 16).

Why choose the prism of "private life" or "intimacy" to study the relations between teenagers and screens? Private life is alternately and/or concurrently envisaged as a sociological and legal concept. Private life corresponds to a certain space for privacy necessary for personal development and balance; from a legal viewpoint, private life is more defined than public life. Pursuant to Article 12 of the Universal Declaration of Human Rights "*No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks*". Therefore, the stake is to determine what is part of privacy in this digital era.

The right to privacy does not distinguish between adults and children in the broad sense of it. Still, it can be assumed that the privacy of a child and a teenager is more extensive and more permeable than that of an adult. The people around a child, its family and friends are part of

4

*Summary Report 2012 by the Defender of Rights, on Children's right
"Children and screens: growing up in a digital world"*

APPENDICE 3: Synthesis of the 2012 report of the Defender of Rights "Children and screens"

its privacy. Therefore, it seems important to specially protect the child's privacy due to its vulnerability. In fact, teenagers are barely aware of the personal information (traces) they leave on the internet and which may be used for commercial or malicious purposes. They are the choice target of advertising companies striving to make the most comprehensive lucrative "profits" possible. The protection of a teenager's privacy may also be extended to that of those around him/her about whom he/she may provide some personal information.

The main legal texts meant to guarantee this protection are Convention 108 of the Council of Europe, two European Parliament and Council directives, and the amended Data Protection Act of 6 January 1978. However, this measure is limited; its application is sometimes impeded by problems of interpretation and territorial application.

As for the call for a "right to digital oblivion", it is recent but its implementation is still implicit. However, this right to digital oblivion is essential and, if implemented, would enable every child and, later, every adult to get his or her personal online data deleted. The European Commission is working towards a necessary change in the right.

RECOMMENDATIONS

<p>> Proposal 1</p> <p>Putting in place a joint regulation of children-and-teenager-oriented digital policies thanks to a platform for reflection, proposals and actions involving all the public and private sector players in the digital field.</p> <p>Due to the diversity of structures, distribution modes, legal basis and practices, it is difficult to work out a consistent screen-related child protection policy.</p> <p>An organisation, made up of public and private-sector players in the digital field and in which the diversity of intervention fields and sensitivity is respected, would be entrusted with:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinating the activities of public and private-sector as well as national and international players • Coordinating laws, regulations and practices • Ethics • Research and prospects • Informing and creating awareness among professionals and the general public <p>> Proposal 2</p> <p>Making visible on all sites the modalities for reporting illegal contents and inappropriate contents or behaviours.</p> <p>The reporting modalities must respect a pre-defined format and position (the law has already made it mandatory for online gambling).</p> <p>Better informing the youths about their responsibilities in the use of the internet. Ensuring that internet users are better informed by site creators by inserting clearer</p>	<p>> Proposal 3</p> <p>Integrating a delisting right into the European regulation currently in preparation.</p> <p>Getting minors to recognise the right to a stricter protection of their privacy – right to oblivion, delisting right.</p> <p>In January 2012, the European Commission published a European regulation proposal reforming the protection of personal data, and which proposes some headway in terms of child protection. In fact, the existing data protection law is limited with regard to children.</p> <p>> Proposal 4</p> <p>Encouraging self-regulation, at the international level, among private sector players in the digital field in order to reinforce child protection.</p> <p>Several self-regulation initiatives taken by different players in the digital field (video games, social networks, industries) have already been adopted and have known wide growth on the international scene. They have shown their pertinence.</p> <p>Within this framework of international action, supporting the organisation of a resources group and providing assistance (expertise, counselling, finance, protection) to public or private organisations in countries wishing to create a hotline but do not have the means, such as the Inhope network, an international internet hotline association.</p> <p>> Proposal 5</p> <p>Developing a multi-disciplinary and independent research policy on the use, impact and consequences of generalising the</p>
--	---

6

*Summary Report 2012 by the Defender of Rights, on Children's right
 "Children and screens: growing up in a digital world"*

**APPENDICE 3: Synthesis of the 2012 report of the Defender of Rights
"Children and screens"**

<p>and more visible messages.</p>	<p>use of digital technologies to children.</p> <p>Such knowledge is needed to define the short or long-term actions to take, the priorities to define, and the recommendations to make in terms of children's cognitive and social development, health, education, etc.</p>
<p>> Proposal 6</p> <p>Ensuring that the main people involved in children's education are given adequate training on ICT (teachers, educators, activity leaders, etc.), including creation of awareness on risks, information on the systems of protection, access to culture and to knowledge.</p> <p>Too many costly initiatives aimed at deploying digital resources at schools, in the cultural, healthcare, and recreational fields fail due to lack of adequate training actually given to the persons involved. This contributes to an image of confusion and improper use of these significant resources.</p> <p>> Proposal 7</p> <p>Offering the police more and systematic training on the specificity of the procedures (receiving complaints, searching for evidence) pertaining to cybercrime in which children may be involved as offenders or victims.</p> <p>> Proposal 8</p> <p>Modifying Law 2010-476 of 12 May 2010 (i) on the introduction of competition in and regulation of online gambling so as to integrate the obligation in all advertisements to indicate that gambling is forbidden to people below 18 years.</p>	<p>> Proposal 9</p> <p>Introducing a law to give a binding dimension to existing recommendations and, thus, protect children from adverts inserted into video games.</p> <p>Such adverts are rapidly growing but the recommendations made by several professional organisations are not binding on everyone.</p> <p>> Proposal 10</p> <p>Extending to the television channel Arte the stipulations of CSA (a French regulation authority) on the protection of children and teenagers against "audiovisual communication services programs that may hamper their physical, mental and moral development" (using the signs required by CSA, protecting minors participating in television programmes, protecting infants, offering protection against advert-induced pressure).</p> <p>The system currently used by Arte does not offer an equivalent protection, as was noticed by CSA in 2004.</p> <p>As an Economic Interest Group, Arte is not controlled by CSA, rather it is solely monitored and controlled by its shareholders "without any intervention from the public authority, including the independent authorities in charge of audiovisual regulation in the country where it is headquartered" (Article 1 of the inter-State Treaty).</p>

7

*Summary Report 2012 by the Defender of Rights, on Children's right
"Children and screens: growing up in a digital world"*

**Enfants confiés,
enfants placés :
défendre
et promouvoir
leurs droits**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**
defenseurdesdroits.fr



Synthèse
du rapport 2011
consacré aux droits
de l'enfant



DÉFENSE DES ENFANTS, UNE NOUVELLE ÉTAPE

Avant-propos

Cette année,
la Défense
des enfants vient
d'accomplir
un progrès
considérable

« Ce 20 novembre, comme chaque année, sera dédié aux droits de l'enfant. Ce sera l'occasion de rappeler à nos consciences que des centaines de millions d'enfants de par le monde sont privés d'accès aux soins, à l'eau ou à l'éducation ; que des dizaines de millions souffrent de malnutrition, que des dizaines de milliers meurent de faim, comme en Somalie ; qu'en Syrie des enfants sont torturés, mutilés et mis à mort pour terroriser leurs parents.

Ces tragédies qui interpellent la communauté internationale ne doivent pas nous dispenser - bien au contraire - d'examiner ce qu'il en est en France des droits de l'enfant, de mesurer le chemin parcouru, d'évaluer les progrès accomplis et de prendre à bras le corps les difficultés qui demeurent, ainsi que les problématiques nouvelles dans une société en mutation.

Il y a vingt ans, la France ratifiait la Convention internationale des droits de l'enfant, dite aussi « Convention de New-York », adoptée par l'Organisation des Nations Unies en 1989. Ce texte fondateur des droits de l'enfant fédère les Etats autour d'une même volonté d'assurer la protection de l'enfant, alors reconnu comme détenteur de droits.

La notion d'intérêt supérieur de l'enfant y est consacrée et doit s'appliquer à tous les domaines de la vie de l'enfant : droit à la vie, à l'identité, à l'éducation, à la santé, droit de ne pas être séparé de ses parents, de ne pas être exploité, d'exprimer son opinion...

En 2000, afin de veiller au respect et à la mise en œuvre de ce texte, la France s'est dotée d'une autorité administrative indépendante, le Défenseur des enfants, chargée par la loi de défendre et promouvoir ces droits, définis par cet engagement international.

Pendant dix ans, deux défenseuses des enfants, Madame Claire Brisset puis Madame Dominique Versini et les équipes qui les entouraient, ont accompli un travail admirable, avec compétence et conviction. Elles ont ouvert la voie avec un mérite d'autant plus grand que la Défenseuse des enfants disposait d'une panoplie juridique limitée. Chaque année, un rapport mettait en lumière la situation des droits de l'enfant ; les droits des enfants handicapés, les mineurs étrangers, précarité et protection des droits de l'enfant, les adolescents en souffrance ont ainsi fait l'objet de rapports et de propositions.

APPENDICE 4: Synthesis of the 2011 report of the Defender of Rights “Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits ”

Cette année, la Défense des enfants vient d'accomplir un progrès considérable en passant du rang d'autorité administrative à celui d'autorité constitutionnelle.

Tout au long des débats parlementaires, qui ont abouti à la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, de nombreux intervenants ont, à juste titre, insisté sur la nécessité de préserver l'identité d'une mission spécifique au sein de cette nouvelle autorité ancrée dans la Constitution. Ils ont été entendus puisque cette loi a fixé au Défenseur des droits, non seulement la mission de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant mais, de surcroît, lui a confié l'objectif de défendre et promouvoir *l'intérêt supérieur de l'enfant*, notion qui, pour la première fois, figure dans notre droit interne. La France s'est mise pleinement en conformité avec la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, 21 ans après l'avoir signée et ratifiée.

La force d'une institution résidant aussi dans les symboles, le législateur a également prévu que mon adjointe en charge de cette mission, Marie Derain, continuerait de porter le titre de *Défenseure des enfants*. Enfin, parce que la défense des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant requiert une expertise, une expérience et une sensibilité singulières, mon adjointe et moi-même sommes entourés d'un collège réunissant magistrats, éducateurs et élus chargés d'éclairer le Défenseur des droits lorsque lui est soumise une question nouvelle. Cette faculté de s'entourer de conseils avisés dans un domaine, par essence délicat, constitue un apport utile.

Le Défenseur des droits, comme ses prédécesseurs, est confronté quotidiennement aux nombreuses réclamations individuelles qui lui sont adressées par des enfants ou leurs représentants légaux, par des membres de la famille de l'enfant concerné, par un service médical ou social, ou une association de défense des droits de l'enfant. Aux pouvoirs de médiation antérieurement dévolus au Défenseur des enfants, le législateur a ajouté l'ensemble des prérogatives attribuées au Défenseur des droits.

Dans le cadre de la nouvelle organisation du Défenseur des droits, ce dernier traite l'ensemble des questions relatives aux enfants sans qu'il y ait lieu de rechercher si une instruction, pour aboutir, requiert le concours d'une autre autorité.

Outre cet accès aux droits simplifié pour le citoyen, là où le Défenseur des enfants ne pouvait que demander que l'on veuille bien lui communiquer les pièces utiles, le Défenseur des droits pourra mettre en œuvre de véritables pouvoirs d'investigation, le cas échéant par la voie de la mise en demeure et, en particulier, la possibilité de convoquer des personnes mises en cause pour les entendre, ou de se transporter dans un lieu, public ou privé, afin de réaliser des vérifications sur place. Le Défenseur des droits a la capacité d'obtenir toute pièce utile au traitement d'une réclamation.

Le Défenseur des enfants n'avait que la possibilité de proposer « toutes mesures de nature à remédier à cette situation ». Les moyens juridiques à la disposition du Défenseur des droits sont plus puissants.

Ainsi pourra-t-il exercer un véritable droit de suite en prononçant une mesure d'injonction à l'égard de la personne mise en cause, afin que celle-ci prenne, dans un délai déterminé, les mesures qu'il aura jugé nécessaires. Il pourra même saisir l'autorité disciplinaire pour lui demander d'engager des poursuites contre un agent fautif.

Mieux encore, il pourra désormais assister les enfants victimes d'atteintes à leurs droits, ou leurs représentants, dans la constitution de leur dossier et les aider à identifier les procédures adaptées à leur cas, y compris lorsque celles-ci incluent une dimension internationale (cas, notamment, des enlèvements parentaux vers l'étranger ou d'un éventuel recours direct de l'enfant auprès de la Cour européenne des droits de l'homme). Très concrètement, dans des situations critiques, le Défenseur des droits pourra présenter des observations - écrites ou orales - devant un juge civil, administratif ou pénal, soit de sa propre initiative, soit à la demande des parties ou même à l'invitation de la juridiction.

APPENDICE 4: Synthesis of the 2011 report of the Defender of Rights "Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits "

Dans notre société,
la place des droits
de l'enfant ne doit plus
être une annexe.
Elle doit se situer
au cœur du projet.



Credit Photo: David Delaporte

Cette rapide présentation s'imposait pour éclairer ceux qui auraient pu craindre que la défense des enfants ait été diluée dans l'institution du Défenseur des droits.

Il n'en est rien. Bien au contraire, avec l'instauration du Défenseur des droits, les droits des enfants sont entrés dans l'âge adulte mais leur spécificité est préservée.

Je veux dire solennellement, en particulier aux acteurs de la protection de l'enfance, que j'ai l'ambition de poursuivre avec leur concours un objectif partagé, celui de la consolidation des droits de l'enfant. A la spécificité des situations rencontrées par le Défenseur des droits, doit répondre la cohérence de ses moyens et de son action car la défense des droits fondamentaux constitue un tout indissociable.

Dans notre société, la place des droits de l'enfant ne doit plus être une annexe. Elle doit se situer au cœur du projet.

A handwritten signature in black ink that reads "Dominique Baudis".

Dominique BAUDIS
Le Défenseur des droits

ENFANTS CONFIES, ENFANTS PLACÉS : DEFENDRE ET PROMOUVOIR LEURS DROITS

« Des droits à faire vivre »

La loi organique du 29 mars 2011 a confié au Défenseur des droits « *la défense et la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France*¹ ».

Pour l'assister dans cette mission, j'ai été nommée Défenseuse des enfants.

La France compte 15 millions d'enfants vivant sur son territoire national et près de 400.000 enfants français résidant à l'étranger². Dès juillet 2011, le Défenseur des droits et moi-même avons pu observer le dynamisme et l'engagement des agents de la mission de la Défense et de la promotion des droits des enfants au service des plus fragilisés et des plus vulnérables.

Au travers des 3 000 situations individuelles soumises chaque année à la Défense des enfants, et par la contribution française aux travaux du Réseau européen des Défenseurs des enfants (Enoc) sur le thème « Les droits des enfants dans le cadre d'un placement en institution », il est apparu important que le « *rapport du Défenseur des droits consacré aux droits de l'enfant*³ » traite ce sujet des mineurs accueillis en institution.

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989, consacre le droit de pouvoir vivre en famille pour chaque enfant. Neuf des cinquante-quatre articles précisent ce droit fondamental :

- l'enfant a le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux,
 - les parents doivent veiller à son développement, son épanouissement et à l'application de ses droits fondamentaux ; pour les aider à accomplir leur devoir, l'Etat doit mettre à disposition des aides pour les familles en difficulté,
 - même lorsqu'il est séparé de sa famille (parents, grands-parents, frères et sœurs...), l'enfant a le droit de maintenir des relations avec elle sauf si cela est contraire à son intérêt.
- Pourtant, actuellement, près de 148.000 enfants⁴ et adolescents, en France, ne vivent pas avec leur famille. Au titre de l'intérêt supérieur de l'enfant, ils sont confiés ou placés. Parmi eux, 48.600 sont aujourd'hui accueillis en institution.

Notes de bas de page au verso.

APPENDICE 4: Synthesis of the 2011 report of the Defender of Rights "Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits "

Organiser, Anticiper,
Éviter, Garantir,
Développer,
Élargir...



Crédit Photo: David Delaporte

L'accueil en institution est le plus souvent une parenthèse dans la vie d'un enfant. Quelle que soit sa brièveté, il ne faut pas perdre de vue que ce dispositif est complexe et qu'il est difficile pour le jeune et sa famille de s'y repérer. Le placement contribue alors à fragiliser davantage un parcours parfois émaillé de ruptures.

Permettre aux enfants et aux familles de connaître et d'exercer leurs droits limite ce risque, notamment en leur proposant des espaces de ressources et d'accompagnement.

Les acteurs de la protection de l'enfance en sont convaincus et œuvrent le plus souvent dans ce sens avec engagement et créativité. Mais ils sont parfois confrontés à des logiques institutionnelles et à la complexité de certaines situations.

Vingt ans après la ratification par la France de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, dix ans après la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale, cinq ans après la loi réformant la protection de l'enfance, il apparaît que l'application mécanique de ces textes ne suffit plus face à la réalité des situations des enfants et des familles concernés.

Une série de mesures est nécessaire pour améliorer la défense et la promotion des droits des enfants confiés ou placés :

■ **ORGANISER** l'implication et la participation des parents dans le cadre du placement,

■ **ANTICIPER** la fin du placement,

■ **ÉVITER** que le placement ne répète des ruptures dans la vie de ces jeunes,

■ **GARANTIR** la cohérence, la continuité et l'individualisation de l'intervention éducative,

■ **DÉVELOPPER** une meilleure connaissance des parcours et du devenir de tous les jeunes accueillis afin d'ajuster au mieux la définition des politiques publiques,

■ **ÉLARGIR** et consolider l'accueil des adolescents rencontrant des difficultés particulières, que ce soit dans le cadre prévu par la loi du 5 mars 2007 ou pour les mineurs isolés étrangers qui nécessitent des conditions d'accueil, de formation et d'intégration spécifiques,

■ **DÉVELOPPER** auprès des professionnels de la protection de l'enfance une formation aux droits de l'enfant.

Marie DERAÏN
La Défenseure des enfants

1 - Art. 4 de la loi organique du 29 mars 2011

2 - 27,1 % des 1 504 001 Français inscrits en 2010 au registre mondial des Français établis hors de France

3 - Art. 36 de la loi organique du 29 mars 2011 - « rapport du Défenseur des droits consacré aux droits de l'enfant remis chaque année au Président de la République à l'occasion de la journée internationale des droits de l'enfant »

4 - Les établissements hébergeant des enfants et des adolescents en difficulté sociale, Etudes et résultats n°743, DREES, novembre 2010

PROPOSITIONS

1

Organiser l'implication et la participation effectives des parents

La prise en compte et l'accompagnement des parents confrontés à des difficultés éducatives et dont les enfants sont placés sont affirmés comme un point fort des actions éducatives, sans être toujours concrétisées.

PROPOSITION :

L'implication et la participation des parents et des proches seront intensifiées :

- en développant des actions nouvelles, souples, simples (dans un langage et avec des références compréhensibles par tous),
- correspondant aux modes de vie des familles (horaires, travail, transports),
- leur donnant les moyens de maintenir les liens avec leur enfant malgré un environnement administratif complexe.

- **1 :**
Organiser l'implication et la participation effectives des parents
- **2 :**
Anticiper la fin du placement
- **3 :**
Éviter les ruptures répétées dans la vie de ces jeunes
- **4 :**
Organiser une conférence de consensus
- **5 :**
Connaître le parcours et le devenir de tous les jeunes accueillis
- **6 :**
Élargir et consolider l'accueil des adolescents rencontrant des difficultés particulières
- **7 :**
Ré-impulser la formation aux droits de l'enfant
- **8 :**
Coordonner l'accueil des mineurs isolés étrangers

PROPOSITIONS

2

Anticiper la fin du placement

La préparation du retour en famille ou de la fin du placement est un maillon faible de la protection de l'enfance. Il conviendrait de :

PROPOSITION

Repenser profondément la préparation du retour en famille comme celle de la fin de placement afin qu'elle n'ajoute pas aux ruptures déjà vécues par l'enfant, qu'elle s'inscrive dans la cohérence de son parcours et lui donne les moyens réels de s'intégrer dans sa nouvelle vie.

- Systématiser une mesure d'accompagnement au retour qui permette de soutenir ce moment-clé pour l'enfant et ses parents.
- Veiller au maintien des possibilités offertes par le contrat jeune majeur sans négliger les jeunes les plus vulnérables.

3

Eviter les ruptures répétées dans la vie de ces jeunes

Les parcours des enfants sont fréquemment faits de ruptures qui nuisent à l'efficacité de l'accueil et au développement de l'enfant. Afin d'y remédier, il conviendrait de :

PROPOSITION

Garantir la stabilité et la cohérence des actions dans tous les domaines de la vie de l'enfant, prévues par la loi du 5 mars 2007 (art 18 et 22).

- Ceci demande en premier lieu de reconsidérer les dispositions et les habitudes qui morcellent la vie de l'enfant et de l'adolescent, entravent sa vision d'avenir en subordonnant ses projets au très court terme. Les dates anniversaires ne doivent plus être vécues comme un couperet angoissant conduisant à la majorité et à l'arrêt des mesures. Cette crainte est accrue par la diminution constante du nombre de contrats jeunes majeurs.
- Cette cohérence et cette stabilité doivent être une préoccupation permanente dans le choix du lieu de vie, son adaptation aux besoins de l'enfant et de leur évolution et la constance de son séjour.
- De même, cohérence et stabilité doivent être une préoccupation permanente dans le domaine de la formation scolaire et professionnelle en étant attentif à la continuité de la scolarité (notamment en début d'accueil), à l'organisation systématique d'un soutien pédagogique adapté à ces jeunes, à l'organisation d'une orientation professionnelle efficace qui prenne en compte les dispositions et les souhaits des jeunes afin de les conduire à la meilleure insertion sociale et professionnelle possible.

4

Organiser une conférence de consensus

En matière de protection de l'enfance, des principes forts régissent les interventions dans l'intérêt de l'enfant, dont le président du Conseil général est le garant dans un dispositif législatif et réglementaire complexe. Ces actions doivent être menées sous le signe de la cohérence, de la continuité et de l'individualisation. Leurs applications et leurs méthodes restent cependant encore mal connues et mal définies, insuffisamment approfondies et coordonnées.

PROPOSITION

Organiser une conférence de consensus qui permette de recueillir les connaissances, les méthodes et pratiques professionnelles, de les confronter et de produire des recommandations :

- sur l'harmonisation des différents projets et contrats d'accueil prévus par les lois de 2002 et de 2007.
- sur l'élaboration puis l'aménagement du projet pour l'enfant, afin que les enfants et les parents soient véritablement associés à toutes les dimensions de ce projet pour l'enfant.
- sur l'identification et la place du référent.
- sur le repérage des moments-clés du parcours de l'enfant.



**ORGANISER,
ANTICIPER, ÉVITER, REPENSER,
GARANTIR, PARTICIPER...**



PROPOSITIONS

5

Connaître le parcours et le devenir de tous les jeunes accueillis

Les définitions et l'aménagement des politiques publiques en matière de protection de l'enfance impliquent de connaître systématiquement et intégralement le parcours et le devenir des jeunes accueillis tant dans les départements qu'au plan national, ce qui n'est pas le cas actuellement, les connaissances étant fragmentaires.

PROPOSITION

Intensifier la mission de recueil et de suivi des informations relatives aux enfants accueillis émanant des départements, du monde judiciaire, du monde de la santé et des autres services et acteurs concernés.

- Ainsi, à partir de chaque Observatoire départemental, seront connus et évalués les parcours complets des jeunes depuis leur premier accueil jusqu'à leur sortie du dispositif : durée de la prise en charge, durée des différents placements, nombre de placements, lieux des placements, scolarité poursuivie et niveau de qualification atteint, situation personnelle et intégration sociale à l'issue de l'accueil. De telles données sont indispensables pour identifier les points de vulnérabilité et les moments favorables.

6

Elargir et consolider l'accueil des adolescents rencontrant des difficultés particulières

La loi du 5 mars 2007 permet de développer un accueil spécialisé dans des établissements et services à caractère expérimental. Ceux-ci doivent répondre « *aux besoins de prise en charge d'enfants ou adolescents qui présentent d'importantes difficultés comportementales*⁵ » auxquelles les établissements médico-sociaux classiques n'apportent pas une réponse suffisante, en offrant un accompagnement socio-éducatif et une prise en charge thérapeutique à dimension pluridisciplinaire. De tels établissements ou services indispensables se mettent lentement en place pour répondre aux situations de crise et pour accueillir des jeunes exclus des autres structures.

PROPOSITION

Soutenir leur développement au sein de chaque département.

- Garantir leur viabilité en facilitant le pluri-financement dont ils ont besoin.



**CONSOLIDER,
SOUTENIR, INTENSIFIER,
RÉ-IMPULSER, COORDONNER...**



⁵ - Guide pratique : l'accueil de l'enfant et de l'adolescent protégé, Ministère de la Santé et des Solidarités

7

Ré-impulser la formation aux droits de l'enfant

La loi du 5 mars 2007 veut améliorer la formation des professionnels aux questions relatives à la protection de l'enfance et en définit les modalités. Cette formation est encore inégalement mise en œuvre selon les départements et la référence à l'intérêt supérieur de l'enfant et à ses différents droits y est peu évoquée. Il conviendrait de :

PROPOSITION

Ré-impulser la formation initiale et continue de l'ensemble des professionnels et des cadres territoriaux susceptibles de connaître des situations d'enfants en danger, déjà prévue à l'article 25 de la loi du 5 mars 2007, en insistant sur la connaissance des droits de l'enfant et les conditions de leur mise en œuvre. Cette connaissance est l'un des garants du respect de l'intérêt de l'enfant (article 3 de la CIDE).

8

Coordonner l'accueil des mineurs isolés étrangers

Les conditions d'accueil, de formation et d'intégration des mineurs isolés étrangers sont peu coordonnées et méritent des améliorations certaines, déjà préconisées par le rapport d'un sénateur en mission auprès du Garde des Sceaux, ministre de la Justice, « *Les mineurs isolés étrangers en France* », en mai 2010. Celui-ci recommandait de :

PROPOSITION

Créer au sein du Fonds national de protection de l'enfance, un fonds d'intervention destiné aux départements particulièrement confrontés à l'accueil de mineurs isolés étrangers.

Mettre en place des plateformes opérationnelles territoriales pour coordonner les actions de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

Harmoniser et rendre plus lisibles les pratiques en créant et diffusant des référentiels, en formant les intervenants et en coordonnant les actions entre les différents partenaires.

En outre, il serait utile de se montrer particulièrement attentif à plus long terme :

- à coordonner les dispositions de protection de l'enfance avec les dispositions relatives à l'accueil et au séjour des étrangers.
- à l'organisation d'un apprentissage de la langue française suffisamment long afin de permettre la meilleure scolarité possible.
- à l'intervention dans les décisions d'orientation de conseillers d'orientation spécifiquement formés à la connaissance de ces jeunes.

1

« L'ACCUEIL PROVISOIRE D'ENFANT » :

UN DISPOSITIF COMPLEXE,
DES ACTEURS INVENTIFS

L'objectif de la protection de l'enfance consiste à maintenir l'enfant dans son milieu familial. Néanmoins, il arrive que celui-ci fasse l'objet d'une mesure de placement à l'extérieur de sa famille.

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance intègre au cœur du dispositif de l'Aide sociale à l'enfance⁶ la notion d' « intérêt de l'enfant », en référence à la Convention internationale des droits de l'enfant qui elle-même évoque l' « intérêt supérieur de l'enfant ».

Dans tous les cas, le placement ne doit être que provisoire et le retour en famille demeurer un objectif constant. Cet « accueil provisoire » a pour finalité la protection de l'enfant, c'est-à-dire les politiques et les mesures prises à l'égard des mineurs, lorsqu'une « défaillance familiale » apparaît tout en gardant à l'esprit que « *chaque fois que c'est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel* » (article 375-2 du Code civil).

Dans tous les cas, le respect est dû aux droits de l'enfant, à sa personne, à sa parole, à la préparation de son avenir, sans négliger les liens, chaque fois particuliers, qui l'unissent à ses parents et à ses proches.

Cette exigence partagée par tous peut se trouver freinée par des obstacles matériels, des pesanteurs et des habitudes tant administratives que fonctionnelles malgré l'énergie et le professionnalisme déployés.

Le rapport 2011 approfondit la contribution française au rapport européen « Les droits des enfants dans le cadre du placement en institution » (Enquête de la Défenseure des enfants pour le réseau ENOC (*European Network of Ombudspersons for Children*), 2011). Il est donc centré sur les droits des enfants accueillis en institution, il exclut le placement dans le cadre familial, le placement pénal et l'accueil dans des établissements spécialisés pour handicapés.

⁶ - Le service d'aide sociale à l'enfance dépend du département. Il est chargé de la protection de l'enfance. Il est géré par le Président du conseil général. Ce service emploie une équipe pluridisciplinaire et travaille avec les autres services publics ou privé (le réseau associatif principalement)

APPENDICE 4: Synthesis of the 2011 report of the Defender of Rights "Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits "

Qui sont les enfants placés ?

Au 31 décembre 2008, 296.200 enfants bénéficiaient de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), chiffre en progression de 6 % par rapport à 2004⁷ :

*147.900 enfants étaient placés hors de leur milieu familial,

*Parmi les enfants placés, 48.820 étaient placés en établissement et 67.200 en famille d'accueil⁸. 56% sont des garçons⁹.

*74 % des enfants sont hébergés à la suite d'une mesure prise par un juge des enfants, 22 % à la suite d'une mesure administrative, 11 % relèvent de l'accueil provisoire et 10 % de l'accueil de jeunes majeurs⁹.

Une étude rétrospective¹⁰ portant sur les dossiers, dans deux départements, de près de 1000 jeunes sortis récemment de la protection de l'enfance, dresse un portrait des jeunes placés :

*Ces jeunes sont issus de familles nombreuses, séparées et recomposées. 43 % ont au moins un demi-frère ou sœur, 5 % seulement sont des enfants uniques.

*13 % ont un père ou une mère qui a lui-même vécu des situations difficiles dans son enfance (maltraitance ou placement). Un sur dix a un parent incarcéré. 20 % ont perdu un de leurs parents : c'est trois fois plus que dans la population générale.

*Un jeune sur cinq est né à l'étranger. Parmi ceux-ci, la moitié sont des garçons, adolescents pris en charge au titre des mineurs isolés étrangers.

La France se caractérise par un double circuit de décision. La **protection administrative** est placée sous la responsabilité du président du Conseil général, qui l'assure via le service de l'ASE ; la **protection judiciaire** est le fait d'un juge spécialisé, le juge des enfants et, parfois, du procureur de la République.

Les établissements qui accueillent des enfants et adolescents relèvent de plusieurs statuts juridiques, de cadres réglementaires et d'organisation variés : les **maisons d'enfants à caractère social (MECS) accueillent les trois quarts des enfants (36.590) et sont en majorité gérées par le secteur associatif** ; les foyers de l'enfance, généralement du ressort du département, accueillent 17 % des enfants (8.430) ; les pouponnières à caractère social. (Les autres types de placement : famille d'accueil, lieux de vie, villages d'enfants relèvent de l'accueil familial et sont exclus du rapport).

Les **mineurs isolés étrangers (MIE)** sont accueillis dans les établissements au titre de l'assistance éducative.

Les départements sont impliqués dans l'organisation, le financement et le contrôle. L'Aide sociale à l'enfance constitue le troisième poste de dépense des départements.

Une culture de l'évaluation qui vise à évaluer les « activités et la qualité des prestations » des structures est encore à installer.

⁷ - Les établissements hébergeant des enfants et des adolescents en difficulté sociale, Etudes et résultats n°743, DREES, novembre 2010

⁸ - Les dépenses d'aide sociale départementale en 2009, Etudes et résultats n°762, DREES, mai 2011

⁹ - 50.000 enfants en difficulté sociale hébergés en établissement, Etudes et résultats n°778, DREES, octobre 2011

¹⁰ - Isabelle Frechon, Les politiques sociales à l'égard des enfants en danger, trajectoires de prises en charge par la protection de l'enfance dans deux départements d'une cohorte de jeunes ayant atteint 21 ans, INED/CNRS, 2009

2

DES PARCOURS FRAGILISANTS, EMAILLES DE NOMBREUSES RUPTURES

Des familles ébranlées par des difficultés profondes

Le petit enfant a besoin d'établir un lien stable de qualité et sécurisant à l'autre, en premier lieu la mère, mais aussi le père ou un membre de la famille, une assistante familiale. Observer le développement de l'enfant et les liens qu'il tisse avec son entourage permet de mettre en évidence les effets néfastes qu'ont sur les jeunes enfants les insuffisances de soins et d'attention maternelles, les séparations précoces et d'alerter sur de tels risques.

Il arrive que la qualité des liens avec la mère fasse défaut et, par conséquent, que ces premières expériences marquantes soient faussées, voire nocives. Placer l'enfant vise à le soustraire et à le protéger de relations familiales gravement perturbées, des troubles du lien qui les caractérisent et mettent en danger son développement et son équilibre.

Car un enfant ne peut ni se construire sur de telles bases ni établir des liens solides et confiants gages de sécurité intérieure. Ces difficultés à instaurer un lien structurant avec l'enfant ont des racines profondes dans l'histoire de la famille ; elles résultent de souffrances anciennes et sont la source de vives souffrances actuelles.

L'aide psychique apportée à l'enfant est alors déterminante pour faire évoluer à la fois l'enfant et sa famille, dans un travail spécifique entrepris avec eux.

APPENDICE 4: Synthesis of the 2011 report of the Defender of Rights “Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits ”

Des enfants chamboulés par trop de ruptures

Malgré son objectif de protection et de sécurisation de l'enfant, le placement peut cependant se dérouler comme une succession de ruptures entre les modes et les lieux d'accueil dans une noria d'aller et retours déstructurants qui crée de véritables traumatismes. Une enquête partielle¹¹ montre que pour une prise en charge d'une durée de un à trois ans, un tiers des jeunes a connu 2 placements et 12 % ont connu 4 placements et plus.

Un impératif : un soutien psychologique adapté pour toute la famille

Mettre à l'abri ne suffit pas si on ne donne pas à l'enfant les moyens durant cette période de placement de réaménager ses repères psychiques et d'entrer dans une vie moins douloureuse, ce qui interroge sur les conditions à réunir pour que la séparation soit thérapeutique. Les récits rétrospectifs recueillis auprès de jeunes et d'adultes qui ont été des enfants placés évoquent des parcours personnels divers qui peuvent avoir été vécus dans des registres bien différents : constructifs comme ravageurs.

Il serait très utile de mieux connaître le parcours des enfants placés. Or actuellement, il n'existe pas de données sur l'enchaînement des mesures de protection. Que sait-on de la vie administrative, judiciaire, sociale, scolaire, de ces enfants depuis la mise en œuvre des premières mesures jusqu'à la clôture de leur dossier ? De telles informations intéressent les politiques publiques en apportant des éléments de connaissance et de réflexion sur la pertinence de leurs choix et les applications concrètes des lois qui fondent leur action.

¹¹ - Isabelle Frechon, *Les politiques sociales à l'égard des enfants en danger, trajectoires de prises en charge par la protection de l'enfance dans deux départements d'une cohorte de jeunes ayant atteint 21 ans*, INED/CNRS, 2009

3

DES DROITS RECONNUS, UN USAGE A AFFIRMER

La Convention internationale des droits de l'enfant, dans son article 3, pose le principe que « dans toutes les décisions qui concernent les enfants [...] l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale » et rappelle que les Etats doivent s'engager à prendre toutes les mesures nécessaires pour la mettre en œuvre. La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance l'a inscrit dans le droit positif. Son article 1^{er} met en avant ce point-clé :

« l'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins et le respect de ses droits doivent guider toute décision le concernant. »

Par la nature même de leurs conditions de vie et des éléments qui ont conduit à cette décision, les enfants placés font l'expérience concrète de l'application de ces principes. Ils voient, ou le devraient, leur place, leur parole, leur protection, leur vie affective être évaluées en référence à leur « intérêt supérieur ».

1

Permettre à l'enfant de s'exprimer et de participer aux questions qui le concernent

Chaque enfant a le droit de s'exprimer et d'être entendu sur les questions qui le concernent. L'enfant capable de raisonner a le droit d'exprimer son opinion sur toutes les questions qui le concernent.

L'enfant a le droit d'exprimer ses idées : par la parole, l'écrit, le dessin, le jeu ou de toute autre manière dans le respect des autres et de leurs droits. (CIDE art. 12, 13, 15, 17, 30)

Ce n'est que lentement que la place et l'expression des usagers - enfants et familles - ont été prises en compte dans les dispositions législatives (lois du 6 juin 1984 et du 2 janvier 2002) et réglementaires, leur mise en pratique étant progressive. Ces textes, y compris la CIDE, prévoient une information de l'enfant sur sa situation, le recueil de sa parole et de son avis pour les décisions qui le concernent, parmi lesquelles son placement. Une évaluation de la situation est réalisée au préalable. La parole de l'enfant est plus ou moins expressément sollicitée et reçue par des personnes différentes - parents, juges des enfants¹²,

APPENDICE 4: Synthesis of the 2011 report of the Defender of Rights “Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits ”

professionnels de l'Aide sociale à l'enfance - et dans des conditions différentes. Qu'il en fasse ou non la demande, l'enfant est systématiquement entendu par le juge des enfants à condition qu'il soit considéré comme capable de discernement, cette capacité étant laissée à l'appréciation du magistrat. Il est très important, estiment tous les professionnels rencontrés, que l'enfant puisse comprendre les motifs de la décision de placement, celle-ci constituant selon eux l'un des piliers du travail éducatif engagé.

Un père de quatre enfants, Gaspard, 17 ans, Nathan, 16 ans, Gaëlle, 13 ans, et Armand, 11 ans, a alerté le Défenseur des droits sur ses difficultés à maintenir des liens avec ses enfants, dont l'aîné était confié à l'Aide sociale à l'enfance. Ses droits de visite et de correspondance avaient été suspendus par le juge des enfants du fait des angoisses manifestées par les enfants lorsqu'ils le rencontraient. Ce père estimait que ses difficultés étaient dues, d'une part à des manipulations des enfants par leur mère dont il était séparé et qui s'employait à rompre le lien « père-enfants » et, d'autre part, à la partialité des services sociaux.

Les éléments recueillis par les services du Défenseur des droits ont montré que le juge des enfants avait placé Gaspard dans un foyer à cause de problèmes de comportement qui s'étaient accentués lors de la séparation des parents. Une enquête sociale indiquait que Gaspard refusait de voir son père car il avait beaucoup souffert de son comportement. Son père, en effet, l'avait utilisé pour surveiller sa mère qu'il avait beaucoup dénigrée, voire menacée devant lui. L'adolescent aurait également été le témoin de bagarres violentes dans des bars entre son père et d'autres personnes.

Bien que suivi par un psychologue, la souffrance de l'adolescent l'empêchait encore d'être en contact avec son père. L'Aide sociale à l'enfance, tout comme le juge des enfants, avait décidé de respecter le souhait de l'adolescent, d'autant que le père persistait dans son refus de collaborer avec les services sociaux. A ce jour, ce dossier est toujours en cours d'instruction. L'intervention du Défenseur des droits visait à faire prendre conscience à ce père que l'éloignement correspondait à la protection et à l'intérêt de l'enfant.

A son entrée dans l'établissement un « livret d'accueil » est remis au jeune (loi du 2 janvier 2002), rassemblant les informations sur le fonctionnement de l'établissement : son organisation, la vie quotidienne, le règlement de fonctionnement¹³, les possibilités de recours et la charte des droits et libertés de la personne accueillie.

La loi du 5 mars 2007 rend obligatoire l'élaboration d'un projet pour l'enfant dans tous les cas de placement. Axé sur l'intérêt de l'enfant et ses droits, il doit constituer une base d'accord entre les parents, les services départementaux qui l'établissent et les services chargés de mettre en œuvre le placement et contribuer à la coordination des actions entre les intervenants. L'enfant, qui tient une place centrale dans ce projet, n'en est pas cosignataire et se trouve seulement associé à son élaboration. A l'examen de différents projets, des professionnels déplorent leur banalité et leur manque de profondeur.

La loi du 2 janvier 2002 instaure un conseil de vie sociale, instance de représentation garante de la participation des usagers (obligatoire, sauf dans les établissements qui accueillent majoritairement des enfants de moins de onze ans), qui offre aux enfants une première expérience de la représentation.

L'accueil d'urgence, que les départements ont l'obligation d'assurer, s'avère « un maillon faible » ; de plus en plus fréquemment, il est utilisé comme un dépannage précaire et imparfait à une situation de crise.

¹² - Art. 1182 et 1189, Code de procédure civile

¹³ - Le règlement de fonctionnement, élaboré pour une durée de 5 ans, indique les modalités concrètes d'exercice des droits, les conditions d'association de la famille des mineurs à la vie de l'établissement, l'organisation de l'établissement, les règles essentielles de la vie collective et les obligations liées à leur respect.

DES DROITS RECONNUS,
UN USAGE A AFFIRMER

2

**Vie privée, vie sociale, vie scolaire,
apprendre à tenir sa place**

Chaque enfant a droit à la protection de sa vie privée. L'enfant a le droit d'avoir une vie privée avec une correspondance privée, des relations amicales et des liens affectifs, etc. sans être surveillé et contrôlé de façon abusive. (CIDE art. 16)

La vie en collectivité peut mettre à mal l'intimité et l'espace personnel de l'enfant ou de l'adolescent. Posséder des objets personnels, un téléphone portable, tenir secret son journal intime, avoir des échanges téléphoniques ou sur internet, conserver la confidentialité de sa situation : la vie courante est remplie d'occasions dans lesquelles l'espace privé de l'enfant peut être restreint.

Les événements ordinaires de la vie rendent la situation de l'enfant facilement connue par l'école, les colonies de vacances, les lieux de soins, particulièrement lorsque l'éducateur accomplit les actes usuels de la vie de l'enfant à la place des parents. Au fil du temps, des informations se trouvent beaucoup plus « partagées » qu'il n'était prévu, extension qui rend problématique la confidentialité de la situation de l'enfant et de sa famille. Or, les enfants et encore plus les adolescents se déclarent très attachés à la confidentialité et, d'expérience, ils sont loin d'être convaincus que leurs différents interlocuteurs sauront la respecter, notamment dans le domaine de la santé.

Chaque enfant a le droit de s'exprimer et d'être entendu sur les questions qui le concernent. L'enfant a le droit de s'informer sur l'actualité. Les médias doivent permettre aux enfants de s'exprimer. (CIDE art. 12, 13, 15, 17, 30)

Chaque enfant a droit à l'éducation et aux loisirs. Les enfants ont le droit de jouer, d'avoir des loisirs, des activités sportives, culturelles et artistiques pour développer leurs talents et apprendre les valeurs liées à la vie en société. (CIDE art. 28, 29, 31)

Les enfants arrivent dans les établissements avec leurs bagages numériques. Face à l'attrait des médias, de l'image, de la possibilité désormais accessible à tous d'insérer une vidéo ou des images ou des textes sur internet, de les faire circuler de téléphone portable à téléphone portable, les jeunes sont inégalement vulnérables et ceux déjà fragilisés le sont davantage. Certes des protections légales et règlementaires d'autorégulation garantissent la vie privée, l'intimité, l'anonymat des mineurs. Sont-elles connues des familles, des professionnels en charge des enfants ? Permettent-elles de résister à l'attrait de l'exposition de soi ? Mais ces nouveaux médias apportent également de multiples ressources aux jeunes et aux professionnels pour peu qu'ils sachent s'en saisir efficacement.

Tous les enfants sont égaux en droits : filles, garçons, quelles que soient leurs origines ou celles de leurs parents. (CIDE art. 2)

80 % des établissements sont mixtes. L'évaluation des situations, les orientations, la prise en charge au quotidien, les choix éducatifs et scolaires, parfois même les projets éducatifs des établissements témoignent d'un regard différent - voire de stéréotypes - porté sur les filles, particulièrement à partir de l'adolescence.

Chaque enfant a le droit de s'exprimer et d'être entendu sur les questions qui le concernent. L'enfant a le droit à la liberté de pensée et de religion. (CIDE art. 12, 13, 15, 17, 30)

Les établissements d'accueil de mineurs sont confrontés à ces questions de pratique de la religion.

Chaque enfant a droit à l'éducation et aux loisirs. Tous les enfants doivent pouvoir bénéficier du droit à l'éducation. Il ne peut pas y avoir de discrimination entre garçons et filles. Les enfants issus de minorités ethniques, réfugiés ou privés de liberté ainsi que les enfants handicapés doivent y avoir droit sans aucune différence. (CIDE art. 28, 29, 31)

APPENDICE 4: Synthesis of the 2011 report of the Defender of Rights “Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits ”

86 % des enfants placés sont scolarisés, 67 % au sein de l'Education nationale¹⁴. Une attention plus soutenue mériterait d'être portée à la continuité de la scolarité des enfants et adolescents et à la possibilité qui leur est offerte d'atteindre des niveaux de qualifications professionnelles de qualité. En effet, **les choix d'orientation sont majoritairement vers des études courtes**. Le nombre d'adolescents qui ne sont plus scolarisés est en augmentation constante (4 %¹⁴) ; soit parce qu'ils se sont d'eux-mêmes mis en rupture scolaire, soit parce qu'ils ont atteint l'âge de la fin de la scolarité obligatoire sans projet d'avenir professionnel et personnel, soit parce qu'on ne parvient pas à trouver un établissement d'enseignement pouvant les recevoir.

Confié à l'Aide sociale à l'enfance, Jamel vit depuis deux ans dans un centre éducatif et souhaite intégrer en première année le lycée agricole qui prépare le bac professionnel « conduite et gestion de l'entreprise hippique ». Ce choix est l'aboutissement d'un projet professionnel bâti depuis deux ans avec l'aide de ses éducateurs, conformément à son « rêve d'être moniteur d'équitation ». Il a satisfait aux épreuves de niveau de requises et trouvé un maître d'apprentissage. Sa formation pourrait donc commencer.

Pourtant, Jamel a été contraint de suivre une autre filière professionnelle : « un bac pro conduite et gestion de l'exploitation agricole systèmes à dominante élevage », qui prépare à une activité professionnelle qualifiée dans les exploitations agricoles, dans les domaines de la production animale, mais bien loin de la formation qu'il a choisie et entamée.

Interrogé par les services du Défenseur des droits, le Conseil général a motivé sa décision d'orienter différemment Jamel par des considérations financières ; en effet, il aurait fallu prévoir un forfait journalier pour le logement et la nourriture qui étaient fournis par le maître d'apprentissage équestre. Ce qu'a demandé le Défenseur des droits. A ce jour, ce dossier est en cours de traitement par le Défenseur des droits auprès du président du Conseil général.

Chaque enfant a droit au meilleur état de santé possible. (CIDE art. 6, 24, 27)

Durant le placement, l'enfant reçoit les soins de santé qui lui sont nécessaires ; à l'établissement revient la charge d'assurer la continuité des soins. **Les réponses apportées aux besoins des enfants et des adolescents, spécialement en matière de soins psychologiques et psychiques, sont étroitement liées à la difficulté d'accéder aux services adéquats**. Dans l'ensemble, ils restent difficiles à mettre en œuvre même si l'établissement dispose de relais extérieurs. Toutes les associations et professionnels rencontrés s'accordent pour constater le nombre croissant de jeunes présentant des troubles du comportement, des perturbations psychologiques ou psychiatriques en arrivant dans les établissements. Les enfants placés qui souffrent de pathologies particulières ou de handicaps trouvent difficilement une place dans les structures sanitaires ou d'éducation spécialisée qui devraient les prendre en charge et, de ce fait, doivent être accueillis dans des établissements qui ne sont pas suffisamment adaptés à leurs besoins spécifiques.

Par ailleurs, la prise en charge des frais de transport des enfants accueillis en centre médico-psycho-pédagogiques (CMPP) supporte des inégalités territoriales qu'il convient de corriger, comme le met en évidence la mission Médiation avec les services publics du Défenseur des droits.

¹⁴ - 50.000 enfants en difficultés sociales hébergés en établissement, Etudes et résultats n°778, DREES, octobre 2011

**DES DROITS RECONNUS,
UN USAGE A AFFIRMER**

3

Savoir protéger contre toutes les formes de violences

Chaque enfant doit être protégé contre toutes les formes de violences. (CIDE art. 19, 37)

La violence sous toutes ses formes est un sujet difficile à appréhender par les établissements et leurs personnels, tant restent présentes dans l’imaginaire collectif les représentations anciennes de l’enfermement, de l’internat, de la contrainte et de l’arbitraire confortées, semble-t-il, par la faiblesse de règles générales et de contrôles externes.

Les politiques publiques, les services et les associations, les établissements, les cursus de formation ont mené un travail considérable pour promouvoir des études et recherches, rappeler les dispositions législatives¹⁵, édicter des normes, définir de bonnes pratiques professionnelles¹⁶ et les inscrire dans le fonctionnement interne quotidien des équipes. Tous les professionnels rencontrés (y compris dans l’univers scolaire) relèvent l’émergence d’une population d’adolescents particulièrement difficiles et déroutants auxquels ils sont confrontés. La définition, le choix, la valeur éducative de la sanction sont alors de toute première importance. Les services, les associations, les établissements font preuve d’une réelle vigilance et ont mis en place des pratiques de prévention, d’identification et d’accompagnement.

Aurélien, âgé de 16 ans, dénonçait lui-même auprès du Défenseur des droits le comportement discriminant et les violences qu’il avait subies du fait de son homosexualité, de la part des autres jeunes accueillis dans son foyer éducatif que, par conséquent, il souhaitait quitter. Aurélien se montrait très perturbé par cette situation, ajoutant que cette violence psychologique, qui s’ajoutait à la violence maternelle à l’origine de son placement, lui était insupportable.

Le service éducatif confirmait aux services du Défenseur des droits la virulence des autres jeunes, à un point tel que l’établissement avait isolé Aurélien dans une chambre individuelle. Le jeune homme était suivi régulièrement par un psychologue de l’établissement.

Les personnes présentées comme ses agresseurs avaient été déplacées dans un autre foyer ; elles y attendaient de comparaître devant le tribunal pour les faits de violence qui leur étaient reprochés. Aurélien, lui, était maintenu dans l’établissement avec un nouveau projet de formation qui le satisfaisait. L’intervention du Défenseur des droits a rappelé aux équipes la nécessité que le projet de service soit attentif aux diverses manifestations de violences.

Pour répondre aux situations de crises, quelques institutions ont tenté des expériences alliant soin éducatif et psychiatrique, reconnues par la loi de 2007.

Les « violences invisibles » résultent du fonctionnement institutionnel mais n’en ont pas moins d’impact. Le regard porté, le vocabulaire employé pour parler de l’enfant, le plus souvent de sa famille et de ses parents : « incasable », « patate chaude », « défaillance », « carences éducatives », etc. a une connotation violente pour celui qui l’entend et celui qui le reçoit ; mais il n’attire que peu d’attention tant ce vocabulaire s’est banalisé. La concentration dans le même lieu d’enfants ou d’adolescents qui rencontrent les mêmes difficultés spécifiques fait monter la pression, déstabilise le jeune et le groupe. Les déplacements répétés et peu préparés, les navettes famille-établissement, les séparations appartiennent au registre des violences. Pour les équipes, les lourdes conditions de travail en hébergement favorisent un turn over et fragilisent la cohésion.

APPENDICE 4: Synthesis of the 2011 report of the Defender of Rights “Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits ”

*Chaque jeune doit être protégé
contre toutes les formes de violences.*
(CIDE art. 19, 37)

Personne n'a le droit d'exploiter un enfant.
(CIDE art. 32, 34, 36)

Les mineurs isolés étrangers (MIE) sont l'objet d'une vulnérabilité particulière, aussi ont-ils besoin d'une protection durable et adaptée, qu'elle soit administrative ou judiciaire. Leurs motifs de venue en France, leurs origines et profils sont différents, tous marqués par la séparation d'avec leur environnement et leurs proches et par la dureté des conditions de voyage.

6000 à 8000 mineurs isolés étrangers, principalement des adolescents et quelques jeunes filles, vivent en France. **Leur chiffre exact reste imprécis.** Leur accueil se fait par étapes : le premier accueil et la période d'orientation revêtent une grande importance mais ne sont pas toujours assurés dans un établissement spécialisé et leur besoin d'un soutien psychologique durable, réalisé par des professionnels formés à leur expérience particulière n'est que partiellement satisfait. **Leur vif désir d'intégration, leur maturité et l'énergie qu'ils y consacrent les rendent très valorisants, relèvent les professionnels, mais la majorité (18 ans) pèse sur leur avenir comme un couperet administratif.**

15 - Tant les dispositions spécifiques aux établissements sociaux et médico-sociaux en matière de prévention et de traitement de la violence que celles du régime juridique général relatives aux atteintes aux biens et aux personnes

16 - Entre autres par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux, *Conduites violentes dans les établissements accueillant des adolescents : prévention et réponses*, 2008

DES DROITS RECONNUS,
UN USAGE A AFFIRMER

4

Associer enfants et familles pour garder des liens malgré l'éloignement

Chaque enfant doit pouvoir vivre en famille. Même lorsqu'il est séparé de sa famille (parents, grands-parents, frères et sœurs, etc.) l'enfant a le droit de maintenir des relations avec elle, sauf si cela est contraire à son intérêt. (CIDE art. 7, 5, 18, 26, 9, 20, 8, 10, 21)

Le maintien des liens d'un enfant avec ses parents est un droit fondamental consacré par la CIDE repris par la loi de 2007. Dans sa recommandation de bonnes pratiques professionnelles « *L'exercice de l'autorité parentale dans le cadre du placement* », publiée en 2010, l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux estime que les pratiques professionnelles « *sont guidées par trois principes directeurs : l'intérêt de l'enfant ; le soutien à l'exercice de l'autorité parentale ; des postures professionnelles de respect et de reconnaissance des parents, y compris avec leurs limites voire leurs failles ; la prise en compte de la singularité de chaque situation.* » Beaucoup d'efforts sont faits par les professionnels pour solliciter les parents et les associer aux décisions, se félicitent les observateurs.

La façon dont les institutions mettent en place les mesures de maintien des relations précisées ou non par le juge des enfants influence la compréhension et l'acceptation qu'en ont les parents et les enfants. Des obstacles matériels s'interposent dans ce maintien. La rupture de liens avec « des personnes qui comptent¹⁷ », avec les frères et sœurs (bien que le principe de non-séparation des fratries ait été renforcé par la loi de 2007), avec les grands-parents, parfois avec l'assistante familiale, est mal supportée par les enfants. La loi du 5 mars 2007 a intégré la possibilité pour un tiers de maintenir des relations avec l'enfant (art. 371 du Code civil), mais l'enfant ne peut en faire la demande lui-même.

¹⁷ - Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), Cinquième rapport annuel remis au Parlement et au Gouvernement, avril 2010

Afin de favoriser ces droits de visite et d'hébergement, des départements ou des établissements offrent la possibilité d'héberger les parents avec leurs enfants le temps des visites, des week-ends, dans des maisons de parents. Le juge des enfants peut ordonner que, pour protéger l'enfant, le droit de visite entre parent et enfant s'exerce en présence d'un tiers. Ces « *visites médiatisées* » répondent à des situations lourdes (violences, maladie psychique...) elles se font sous le regard d'un professionnel qualifié présent durant toute la rencontre pour veiller à la sécurité de l'enfant, le rassurer s'il y a lieu, favoriser les échanges avec le parent.

La mère de Lila, 9 ans, contestait le placement de sa fille et déclarait que celle-ci avait été victime d'attouchements sexuels de la part d'un autre enfant au sein de la Maison de l'Enfance où Lila était placée. Elle se plaignait également de la présence constante d'éducateurs lors des rencontres et des appels téléphoniques avec son enfant.

Les échanges entre les services du Défenseur des droits, les services de l'Aide sociale à l'enfance et de la Maison de l'Enfance accueillant Lila, confirmaient que la mère avait déposé une plainte pénale et qu'une enquête était en cours. Les services de l'Aide sociale à l'enfance indiquaient également que divers incidents avaient entraîné une rupture de confiance des services envers la mère. En effet, celle-ci, qui bénéficiait auparavant de droits de visite et d'hébergement à son domicile, n'avait pas respecté les conditions fixées d'un commun accord. Ses droits avaient alors été modifiés par le juge, qui avait décidé que les visites et les appels se dérouleraient en présence d'un tiers pour éviter toute pression de la mère sur l'enfant.

L'Aide sociale à l'enfance indiquait également que Lila rencontrait ses deux frères majeurs dans de très bonnes conditions à l'occasion de droits de visite et d'hébergement réguliers que le juge avait renouvelés. L'intervention du Défenseur des droits a permis de connaître tous les éléments de la situation et a rappelé à cette mère les raisons qui avaient conduit le juge à encadrer les relations avec sa fille.

APPENDICE 4: Synthesis of the 2011 report of the Defender of Rights “Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits ”

La compréhension de l'autorité parentale et de ses applications au quotidien de l'enfant reste un point sensible, concrétisé dans « les actes usuels » inhérents à la vie de l'enfant (choix de vêtements, séjour de vacances, relations avec l'école...) exercés par la structure d'accueil. Les parents, ayant tendance à se sentir dépossédés de leur enfant, disent être blessés par des décisions prises par les professionnels dans la vie quotidienne de leur enfant, dont ils ne sont pas ou que tardivement informés. Les incompréhensions et crispations sont nombreuses. Cette question épineuse a donné lieu à des groupes de travail locaux et à des guides et documents réalisés par les départements, les pouvoirs publics, des associations.

Dans le but de « renouveler » les relations avec les familles, la loi du 5 mars 2007 a explicitement prévu un accompagnement de la famille pendant le placement de l'enfant, car le « soutien à la fonction parentale » a des effets positifs sur l'enfant. **Remobiliser les parents, insister sur les potentiels qui sont les leurs**, sur les compétences disponibles dans des familles jusqu'alors considérées comme défailtantes et inaptes à remplir convenablement leurs fonctions de protection et d'éducation ouvre à un renversement de perspective et oblige à les accompagner et à user avec elles d'un vocabulaire accessible pour qu'elles comprennent bien les enjeux. Afin que les familles se sentent plus à l'aise, **des équipes ont parié sur le « faire avec »** en partageant avec elles une activité commune, la préparation d'un repas par exemple, ou d'un moment festif qui facilite les contacts et les échanges.

Les méthodes et outils de travail favorisant les échanges solides entre familles et professionnels sont, pour l'instant, disparates, peu définis et rarement évalués. Des comportements de parents sont également source de malentendus, le vocabulaire employé par les professionnels, leurs exigences n'étant pas toujours véritablement compris par les familles.

Accorder aux professionnels un temps régulier pour se confronter, pour disposer d'un temps de pensée (bien différent des analyses de la pratique) offre un apport indispensable pour la vitalité du travail ; dès lors, *« en travaillant avec la famille dans sa globalité, les droits de l'enfant ne s'opposent plus à ceux des parents mais peuvent cohabiter.¹⁸ »*

¹⁸ - *Séparer ou pas les enfants de leurs parents*, débat entre Catherine Sellenet et Xavier Pidoux, Union sociale, juin-juillet 2011

DES DROITS RECONNUS,
UN USAGE A AFFIRMER

5

Anticiper la fin du placement

Le moment crucial que revêt la sortie de la protection de l'enfance ne doit évidemment pas se résumer à une porte que l'on claque un jour précis. Elle implique une **préparation progressive, pensée sur mesure pour le jeune, un appui et un suivi collectifs**. Quelle inscription dans l'avenir a-t-on proposé à ces enfants et adolescents depuis le début de leur placement ? Quelle logique d'insertion sociale et professionnelle ? Leur passé institutionnel est-il un tremplin ou un frein ? Quels sont les atouts qui ont joué en leur faveur, les démarches et qualités personnelles dont ils ont fait preuve, les types d'appui qu'ils ont trouvés et dont ils ont tiré parti ? Il manque à beaucoup un sentiment de stabilité rassurant sur lequel s'appuyer pour s'inscrire dans un projet, dans un engagement long (par exemple un cursus d'études ou professionnel), pour prendre leur indépendance.

Le Projet ELAP, (Etude Longitudinale sur l'Autonomisation des jeunes après un Placement), conduit par Isabelle Frechon (INED/CNRS), vise à faire, durant cinq ans, un état des lieux des jeunes entre 17 et 21 ans avant leur sortie de la protection de l'enfance afin de connaître leurs parcours, leurs trajectoires, les propositions d'autonomisation qui leur ont été faites et l'ensemble des éléments en jeu.

La mère d'Henri, 16 ans, placé en foyer, s'inquiétait auprès du Défenseur des droits des mises en danger de son fils qui fuguait régulièrement pour aller voir son père. Le juge des enfants décida alors de lever le placement et de remettre Julien à son père avec une mesure d'action éducative en milieu ouvert.

Afin de remédier à ce retour peu préparé, les services du Défenseur des droits ont vivement encouragé sa mère à collaborer avec le service d'action éducative. Celle-ci s'est à nouveau mobilisée en constatant que depuis son retour au domicile paternel, son fils était déscolarisé.

Le jour de leurs 18 ans, 32 % des adolescents « lasés du foyer », reviennent s'installer dans leur famille, rêvant de retrouvailles et de vie familiale paisible. Ce retour débouche souvent sur une déception, les difficultés qui ont mené au placement ne sont pas effacées ; après quelques semaines ou quelques mois, le jeune s'en va : pour aller où et dans quelles conditions ? Il se trouve alors sans filet de sécurité, sans protection.

A partir de l'âge de 16 ans, l'anniversaire est devenu « un couperet », le signal d'alarme pour la fin d'une mesure et du démarrage d'une période d'incertitude. 16 ans signe la fin de la scolarité obligatoire, 18 ans celle de la majorité et de la prise en charge par l'ASE, sauf si celle-ci est renouvelée, année par année, sous certaines conditions jusqu'à 21 ans pour les jeunes qui bénéficient d'une disposition spécifique : le **Contrat Jeune Majeur**¹⁹.

Mais ce soutien laisse de côté les jeunes qui n'ont pas de projet personnel, pas de point de chute et de ce fait sont les plus vulnérables. Inscrite dans les projets d'établissement et parfois dans le projet pour l'enfant, la formation à l'autonomie et à la responsabilisation des presque majeurs reste trop inégale aussi bien auprès des jeunes que des professionnels.

¹⁹ - La mesure de protection judiciaire aux jeunes majeurs est mise en œuvre en application du décret n°75-96 du 18 février 1975



Paris, 21 December 2012

Defender of Rights Decision MDE / 2012-179

The Defender of Rights,

Having regard to Article 71-1 of the Constitution of 4 October 1958;

Having regard to French Organic Law No. 2011-333 of 29 March 2011 concerning the Defender of Rights;

Having regard to French Decree No. 2011-904 of 29 July 2011 on the procedure applicable before the Defender of Rights;

Having regard to the UN Convention on the Rights of the Child of 20 November 1989 and General Comment No. 6 of the UN Committee on the Rights of the Child, CRC/GC/2005/6, of 1 September 2005;

Having regard to the French Code of Social Action and Families (Code de l'action sociale et des Familles);

Having regard to the French Civil Code (Code civil);

Having regard to French Law No. 2007-293 of 5 March 2007, reforming the protection of children;

The Defender of Rights has noted situations where foreign minors are wandering unaccompanied in France. Finally, they are not taken into care and they therefore do not benefit from the level of protection provided for in the UN Convention on the Rights of the Child.

Aware of the issues surrounding the reception of unaccompanied minors in France, particularly in view of policies for controlling migratory flows, the Defender of Rights considers that the best interests of children should outweigh these considerations and wishes to emphasise that an unaccompanied foreign minor is first and foremost a minor – and a vulnerable minor at that – who, incidentally, happens to be of foreign nationality.

The Defender of Rights has formulated fifteen recommendations detailed below, respectively addressing the initial reception of unaccompanied foreign minors, their access to programmes for protection of children, specific issues related to taking them into care and the modalities of supporting them when they reach the age of majority. These recommendations have been addressed to the French Minister of Justice and the President of the Assembly of French Departments (*Assemblée des Départements de France - ADF*).



Dominique Baudis

RECOMMANDATION n° MDE / 2012-179

I. Contexte et cadre légal

Le Défenseur des droits est, depuis plus d'un mois, particulièrement saisi de situations de mineurs isolés étrangers en errance sur le territoire, qui ne parviennent pas à être convenablement pris en charge et donc ne bénéficient pas d'une mesure de protection telle que prévue par la Convention internationale des droits de l'enfant. Il relève que, dans la plupart de ces situations, ces jeunes voient leur identité, leur âge, leur histoire et leur parcours remis en cause, voire déniés par leurs interlocuteurs.

Dans d'autres nombreuses situations dont le Défenseur des droits a eu à connaître, les mineurs isolés étrangers bénéficient d'une prise en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance. Toutefois, cette intervention se limite parfois à un accueil de type hôtelier, sans accompagnement éducatif, sans recherche de possibilité de scolarisation ou de formation professionnelle, sans démarche constructive sur le long terme, visant à élaborer avec eux un projet de vie, à leur assurer un avenir et une possibilité d'intégration dans la société dans laquelle ils vivent.

Le Défenseur des droits est conscient des enjeux entourant l'accueil des mineurs isolés sur le territoire notamment au regard de la politique de maîtrise des flux migratoires.

Cependant, au regard des missions qui lui ont été confiées par la loi organique du 20 mars 2011 et par le comité des droits de l'enfant de l'ONU, le Défenseur des droits considère que l'intérêt supérieur des enfants doit primer sur toute autre considération.

À cet égard il entend à titre liminaire rappeler qu'un mineur isolé étranger est avant toute chose un mineur en danger, d'autant plus qu'il est isolé dans un pays dont il n'a pas la nationalité et qu'il est étranger.



- 1 La Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, ratifiée par la France le 7 Août 1990, stipule en son article 1 que « Au sens de la présente convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable », et en son article 2 que « 1. Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'origine politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur handicap, de leur naissance ou de toute autre situation ».

Il résulte de ces dispositions, comme le rappelait le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale N°6¹ du 1^{er} septembre 2005, que « la jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est [donc] pas limitée aux enfants de l'État partie et doit dès lors impérativement – sous attention contraire expresse de la Convention – être accessible à tous les enfants y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur *apertheid* ». Les obligations juridiques qui en découlent comprennent tant des obligations de faire, que des obligations de ne pas faire. L'État a, en effet, la responsabilité de prendre des mesures visant à garantir l'exercice de ces droits sans discrimination mais également de s'abstenir de prendre certaines mesures attentatoires aux droits de ces enfants :

- **Le Défenseur des droits rappelle que l'État français est lié par les obligations découlant de la Convention internationale des droits de l'enfant à l'égard des mineurs isolés étrangers comme il l'est à l'égard de tout enfant présent sur son territoire**
2. En outre, le Comité des droits de l'enfant sollicite que des mesures soient prises pour « remédier à tout préjudice dérivant de la situation des enfants non accompagnés ou séparés dans la société ou toute stigmatisation de ces enfants. Les mesures policières et autres en rapport avec l'ordre public visant les enfants non accompagnés ou séparés ne sont permises que si elles sont prescrites par la loi, reposent sur une évaluation individuelle plutôt que collective, respectent le principe de proportionnalité et constituent l'option la moins intrusive. Afin de ne pas violer l'interdiction de toute discrimination, pareilles mesures ne sauraient donc en aucun cas être appliquées à un groupe ou à titre collectif »²
- **Le Défenseur des droits rappelle que les mineurs isolés étrangers doivent être considérés comme des enfants, bénéficiant à ce titre de la protection prévue par les dispositions nationales et internationales applicables à cette population particulièrement vulnérable, avant d'être appréhendés comme étant de nationalité étrangère.**

3. L'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant précise que « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Cet article doit par ailleurs être considéré comme directement applicable en droit interne, conformément aux jurisprudences du Conseil d'Etat³ puis de la Cour de cassation⁴

En droit interne, l'article L. 112-4 du Code de l'action sociale et des familles dispose que « L'intérêt de l'enfant la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant ».

¹ Observations générales N°6 du Comité des droits de l'enfant : CRC/C/2005/6, 1^{er} septembre 2005

² *Ibid.*

³ CE, 22 septembre 1997, M. de C. et C., n°161364

⁴ C. Cass., Civ., 18 juin 2006 pourvoi n° 04-1936 et pourvoi n° 06-113

➤ **Le Défenseur des droits rappelle que ce principe est applicable aux mineurs isolés étrangers comme à tout enfant présent sur le territoire national, et doit prévaloir à tous les stades de sa prise en charge et servir de support à toute décision le concernant.**

4. En ce qui concerne l'obligation de protection, à la charge de l'Etat, des mineurs étrangers isolés l'article 3-2 de la Convention internationale des droits de l'enfant stipule que « Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ce pendant à toute fin toutes les occasions législatives et administratives appropriées »

Par ailleurs, aux termes de l'article 20 « 1. Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat [...] 3. Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la "Kafala" ou d'un adoption, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est donné tout compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique »

En droit interne, l'article 375 du code civil dispose que « Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public »

De plus, aux termes de l'article L112-3 du code de l'action sociale et des familles « le protecteur de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge »

➤ **Le Défenseur des droits rappelle, à cet égard, qu'un mineur seul et étranger, arrivant en France sans représentant légal sur le territoire et sans proche pour l'accueillir, doit être considéré comme un enfant en danger. Confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger leur santé, leur sécurité, et leur moralité ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, les mineurs isolés étrangers relèvent du dispositif de protection de l'enfance et doivent pouvoir bénéficier de mesures d'assistance éducative.**



II. Recommandations

Dans ce contexte juridique particulièrement préoccupé par la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national, le Défenseur des droits souhaite formuler une série de recommandations à caractère général.⁵

A. Au titre du premier accueil.

Le Défenseur a relevé que dans plusieurs départements, les mineurs isolés étrangers faisaient l'objet, avant toute évaluation socio-éducative de présentation devant les services de police en particulier devant les services de la police de l'air et des frontières. L'accent est alors mis sur la nationalité étrangère de la personne avant même que ne soit prise en considération sa vulnérabilité du fait de sa minorité et son éventuel besoin de protection. En outre, un entretien avec les forces de police peut se révéler particulièrement déséquilibrant pour des jeunes gens ayant vécu des traumatismes dans leur pays d'origine, traumatismes parfois non mis par les forces de sécurité.

↳ Recommandation n° 1

Le Défenseur des droits recommande qu'une évaluation complète de la situation des mineurs étrangers isolés par les services socio-éducatifs puisse intervenir avant toute convocation, audition ou présentation systématique à la police de l'air et des frontières, en vue de vérification de leur identité et leur minorité, la pratique contraire laissant préjuger d'une fraude et faisant peser sur ces jeunes une suspicion préjudiciable à leurs démarches futures.

B. Au titre de l'accès au dispositif de protection de l'enfance

L'obligation de protection qui incombe à l'État à l'égard des mineurs étrangers isolés repose sur deux critères : la minorité et l'existence d'un danger.

- 5 Concernant la minorité, de nombreux mineurs isolés étrangers se voient déclarés majeurs, alors même qu'ils sont en possession de documents d'état civil attestant de leur minorité. Cette décision est lourde de conséquence dans la mesure où elle est notamment de nature à les exclure du champ de la protection de l'enfance.

L'article 47 du Code civil dispose que « *Tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments liés de l'acte lui-même*

⁵ Ces allégués s'inscrivent dans la continuité des travaux présentés en 2006 au Défenseur des droits, lors de l'élaboration de ce rapport, et des 24 recommandations de la Défenseure des enfants pour contribuer à l'élaboration d'une stratégie nationale de prise en charge des mineurs isolés étrangers.

établissent le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est régulier, fautive est que les faits qui y sont déclarés ne sont pas en la réalité ».

Ainsi, l'article 47 du code civil instaure donc une présomption de régularité formelle de l'acte d'état civil établi à l'étranger dans les formes usuelles dans ce pays.

Par ailleurs, l'article 22-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, stipule que « lorsque, en cas de doute sur l'authenticité ou l'exactitude d'un acte de l'état civil étranger, l'autorité administrative saisie d'une demande d'établissement ou de délivrance d'un acte ou de son procès-verbal, en application de l'article 47 du code civil, aux vérifications utiles auprès de l'autorité étrangère compétente, le silence gardé pendant huit mois vaut décision de rejet. Dans le délai prévu aux articles 21 et 22, l'autorité administrative informe par tous moyens l'intéressé de l'exigence de ces vérifications. En cas de litige, le juge forme sur exception ou sur des éléments fournis lui par l'autorité administrative qui prie l'intéressé ».

Ainsi également, dès le 12 juillet 2000, le Tribunal de grande instance de Créteil¹ confirmait qu'il appartient à la partie qui conteste la validité des actes produits de combattre la présomption de sincérité qui s'y attache.

Depuis, la Cour d'appel de Metz a eu l'occasion de préciser, dans un arrêt du 20 septembre 2005, « que cette possibilité de contredire la présomption d'authenticité qui s'attache aux actes de l'état civil supprime à l'égard de la mise en cause d'un procès-verbal de vérification prêté à la saisine du procureur de la République de Nantes avec les garanties qu'impose cette procédure »².

↳ **Recommandation n°2**

Au vu de ces éléments, Le Défenseur des droits recommande que l'appréciation de l'authenticité des documents d'état-civil dont peut être détenteur un mineur isolé soit établie conformément aux prescriptions fixées par l'article 47 du Code civil et que celui-ci bénéficie pleinement des garanties procédurales s'attachant à la contestation de cette authenticité.

- 6 Par ailleurs, la Cour d'appel de Paris affirmait, dans un arrêt du 13 novembre 2001, que la production d'une expertise médicale n'est pas suffisante pour contredire valablement un acte de naissance établissant la minorité d'un jeune étranger.

Cette position a notamment été reprise par la Cour d'appel de Lyon, dans un arrêt du 18 novembre 2002, qui confirmait qu'à défaut de pouvoir apporter la preuve de son caractère frauduleux, la validité d'un acte d'état civil étranger ne peut être remise en cause par des expertises ostéométriques.

La Cour d'appel de Metz a précisé à cet égard : « que la mise en cause d'une expertise portant sur l'observation de l'âge sollicitée par le juge des enfants ne peut être mise sur la

¹ Cour d'appel de Metz, arrêt du 26 septembre 2005 n°05/00115.

même plus que la procédure de vérification de l'authenticité d'acte d'état civil étranger, puisqu'elle ne permet d'obtenir qu'une estimation scientifique de l'âge osseux au physiologique forcément approximative en raison du caractère imparfait et peu fiable des techniques de détermination d'âge.¹

Il est reconnu que la détermination de l'âge par examen osseux est une expertise très contestée quant à sa fiabilité, dans la mesure où elle comporte une marge d'erreur importante. En effet, cette technique d'expertise examen a été établie au début du 20^{ème} siècle à partir des caractéristiques morphologiques d'une population nord-américaine aux fins de traitement médical.

En 2004, le Comité des droits de l'enfant auprès du Haut-commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies avait invité la France à recourir à d'autres méthodes de détermination d'âge pour les mineurs étrangers.

Par ailleurs, l'avis n° 68 du 23 juin 2005 du Comité consultatif national d'éthique sur les méthodes de détermination de l'âge conduit à «*l'abandon des techniques médicales utilisées actuellement aux fins de fixation d'un âge chronologique*» à des fins juridiques et souligne l'importance de les associer à d'autres techniques d'estimation tel que l'examen clinique du niveau pubertaire en milieu spécialisé. Cet avis a été confirmé par le rapport du 16 janvier 2007 de l'Académie Nationale de Médecine, lequel «*confirme que la lecture de l'âge osseux par la méthode de Greulich et Pyle universellement utilisée (...) ne permet pas de distinguer celle entre 16 et 18 ans*». L'Académie recommande en outre la double lecture des âges osseux par un spécialiste de radio ou endocrinopédiatre.

A ce titre le Défenseur selon l'initiative du Bureau Français d'appui en matière d'asile (EASO)² a créé l'institut de travail sur la question des examens d'âge chronologique qui devrait prochainement rendre ses recommandations de bonnes pratiques quant à l'évaluation de l'âge des jeunes étrangers.

➤ *Recommandation n° 3*

Le Défenseur des droits recommande que les tests d'âge osseux, compte-tenu de leur fiabilité déficiente eu égard à d'importantes marges d'erreur, ne puissent à eux seuls servir de fondement à la détermination de l'âge du mineur isolé étranger. Les résultats de tels examens ne doivent constituer qu'un élément d'appréciation parmi d'autres à la disposition du juge des enfants. A défaut, le Défenseur des droits recommande qu'une disposition légale soit adoptée, prévoyant que le doute doit systématiquement profiter au jeune et emporter la présomption de sa minorité.

¹ Cour d'appel de Metz, arrêt n°201463115, du 26 septembre 2005.

² Le Règlement (UE) n°499/2010 du Parlement européen et du conseil du 19 mars 2010 instaure le service européen d'asile en tant que d'asile, dont la fonction est de renforcer la coopération au niveau des pays de l'Union européenne (UE) en matière d'asile, de soutenir les pays de l'UE dont les régimes d'asile sont soumis à des pressions politiques et d'améliorer la coopération à l'échelle européenne contre

7. En outre, l'évaluation d'un mineur étranger isolé préalable à son entrée dans le dispositif de protection de l'enfance, ne saurait se résumer à présumer de sa majorité ou minorité mais doit permettre de déterminer ses besoins en matière de protection, ainsi que l'urgence de sa prise en charge.

Elle doit conduire à déterminer le degré d'isolement du jeune étranger, ainsi que les éléments spécifiques de vulnérabilité qui appellent à une protection particulière (ordre sanitaire, psychosocial, matériel ou autre, y compris ceux en rapport avec la violence domestique, la traite ou un traumatisme).

• Recommandation n° 4

Dans cet objectif, le Défenseur des droits recommande que ce processus d'évaluation soit guidé par l'intérêt supérieur de l'enfant et soit mené de manière bienveillante, par des professionnels qualifiés, assistants de service social ou éducateur spécialisés ayant reçu une formation complémentaire à la problématique des mineurs isolés étrangers et maîtrisant les techniques d'entretien adaptées à l'âge, au sexe de l'enfant, en présence, dès que cela s'avère nécessaire, d'un interprète.

En cas de contestation des conclusions de l'évaluation préalable, que celle-ci porte sur l'âge présumé de l'intéressé ou sur la réalité de sa situation au regard de l'isolement et/ou du danger, seule une décision juridictionnelle devenue définitive pourra lever

Dans l'intervalle, le jeune se voit opposer un refus de prise en charge, même si, dès lors que le doute subsiste, il convient que soit prévue une véritable « mise à l'abri »¹, afin d'éviter de l'exposer à tout risque supplémentaire.

Dans ce contexte, il est d'autant plus important que la saisine du juge des enfants, le cas échéant par le mineur lui-même, sur le fondement de l'article 375 du Code civil, donne lieu à une audience dans les délais les plus proches.

A cet égard, la Cour d'appel de Poitiers précisait, dans un arrêt du 7 novembre 2007, qu'un mineur isolé étranger « est à raison de la défiance supposée de l'autorité parentale et en toute hypothèse de son ascendant, la pièce potentielle de risques divers, de sorte que l'objectif du le protéger fait de le mettre à l'abri » et qu'il « est en réel danger, que sa sécurité comme sa moralité sont du fait même de son absence de famille ou de représentants légaux gravement compromises »².

Ainsi, un mineur isolé étranger, présent sur le territoire sans représentant légal et sans proche pour l'accueillir, est confronté à des difficultés risquant de mettre en danger sa santé, sa sécurité, et sa moralité ou de compromettre gravement son éducation ou son développement physique, affectif, intellectuel et social. Il relève dès lors du dispositif de protection de l'enfance et doit pouvoir bénéficier si d'une mesure d'assistance éducative dont la décision relève de la compétence du juge des enfants.

¹ Cf. Recommandation n° 3B.

² Cour d'appel de Poitiers, arrêt n° 07/148, du 7 novembre 2007.

➤ **Recommandation n°5**

Dès lors, le Défenseur des droits recommande qu'en cas de contestation sur la minorité ou sur la situation d'isolement du mineur isolé étranger, une audience ait lieu en urgence devant le juge des enfants saisi en vertu de l'article 375 du Code Civil, afin que ce dernier statue rapidement sur son besoin de protection et ordonne les mesures nécessaires qui en découlent.

8. Par ailleurs, de nombreux mineurs isolés étrangers attendent plusieurs mois maintenant sans une mise à l'abri précaire et minimaliste, avant de pouvoir bénéficier d'un accueil et d'un accompagnement éducatif. Or, cette période dans laquelle ils vivent, en attendant la mise en œuvre de ces mesures, peut affecter leur développement psychologique, alors même qu'ils sont souvent en pleine construction psychique et identitaire. L'instabilité dans laquelle ils se trouvent ne fait qu'accroître cette situation et leur sentiment d'abandon.

L'absence d'intervention conduite par l'Aide sociale à l'enfance ne permet pas d'accompagner ces jeunes dans des démarches d'insertion. Ils ne peuvent bénéficier d'une formation, bénéficier d'un suivi éducatif ou d'une orientation en structure pérenne, ce qui les fragilise, entraînant des mois d'errance institutionnelle, et une perte de temps préjudiciable pour leur avenir. L'effet de leur intégration scolaire et sociale en France dépendra de leur possible régularisation administrative au regard du droit au séjour.

➤ **Recommandation n° 6**

Le Défenseur des droits recommande une prise en charge éducative adaptée des mineurs isolés étrangers dès l'évaluation de leur situation par le service compétent, afin d'assurer leur sécurité et leur bien-être physique et psychologique dans un milieu propice à leur développement.

9. Par ailleurs, certains mineurs isolés étrangers, au vu de leur passé et de leur parcours, doivent être considérés comme particulièrement vulnérables et nécessitent une prise en charge rapide et adaptée.

La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains du 15 mai 2005, entrée en vigueur en France, le 1er mai 2008, prévoit la mise en place par les Etats parties, des dispositifs nécessaires et adaptés à la mise à l'abri et la protection des personnes victimes de traite. En particulier, l'article 28 de la Convention prévoit que « 3 - Tout enfant bénéficiant de mesures de protection spéciales prenant en compte son âge et sa situation ». De telles mesures devraient être particulièrement adaptées à la problématique de ces jeunes lors du premier accueil dans le dispositif de protection de l'enfance.

Par ailleurs, l'article 22 de la Convention de internationale des droits de l'enfant prévoit que : « Les États parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures de droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne bénéficiaire de la protection et de l'assistance humanitaire prévues par la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits États sont parties »

- Recommandation n° 7

Le Défenseur des droits recommande qu'une attention particulière soit portée et un accueil spécialisé soit organisé afin d'assurer à ces jeunes toutes les garanties de sécurité, un accompagnement adéquat et des explications nécessaires quant aux démarches à entreprendre pour faire valoir leurs droits à une protection spécifique (statut de réfugié, protection subsidiaire ...)

Par ailleurs le Défenseur des droits a pu constater les disparités importantes qui existent entre les départements. Certains sont extrêmement sollicités par la prise en charge des mineurs isolés quand d'autres pourtant frontalières ne le sont pas du tout. Conscient du poids tant en termes financiers qu'en termes de mobilisation de personnels socio-éducatifs et de places en structure d'accueil, le Défenseur en appelle à la solidarité entre Départements. Il est important de souligner que la mise en œuvre de ce principe de solidarité permettra d'éviter d'embourser les dispositifs ASE pouvant parfois être préjudiciable à la protection des mineurs « de droits communs »

A ce titre pourraient être apportés aux départements très investis dans la prise en charge de ces jeunes, des aides financières de l'Etat et/ou des aides logistiques. En outre la création de structures d'évaluation et de mise à l'abri en amont de la prise en charge au titre de la protection de l'enfance pourrait être confiée à des plateformes territoriales comme l'a été évoqué Madame la Sénatrice Isabelle Debré, dans son rapport sur la question, en 2010. Ces plateformes pourraient alors travailler aux orientations des jeunes sans des structures adéquates en tenant compte d'un équilibre entre départements sollicités

- Recommandation n° 8

Le Défenseur des droits recommande de donner suite aux propositions issues du rapport « Mineurs isolés étrangers en France¹¹ », établi en mai 2010 par Mme Isabelle Debré, sénatrice, préconisant en particulier, d'une part, la mise en place de plateformes territoriales pour coordonner les actions de mises à l'abri, d'évaluation et d'orientation et, d'autre part, la création au sein du fonds national de protection de

¹¹ http://www.justice.gouv.fr/telechargement/rapport_mineur_2010_113.pdf

l'enfance, d'un fonds d'intervention destiné aux départements particulièrement confrontés à l'accueil des mineurs isolés étrangers.

C. Au titre du contenu de la prise en charge

- 10 Il convient de rappeler sur ce point, au préalable que, au sens de la Convention internationale des droits de l'enfant « un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable ».

Par ailleurs, aux termes de l'article 2 de cette même convention, « Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre du enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation ».

Or à de nombreuses reprises, le Défenseur a constaté que les jeunes étrangers approchant de la majorité, âgés de 17 ans, se voyaient opposer un refus de prise en charge au motif que le temps éventuellement passé dans le dispositif de protection de l'enfance ne leur permettrait pas d'élaborer un projet de vie suffisamment solide pour pouvoir prétendre, car la suite à un contrat jeune majeur ou à une régularisation de leur statut au regard du droit de séjour.

> **Recommandation n° 9**

Le Défenseur des droits recommande que tous les mineurs isolés étrangers puissent bénéficier du dispositif prévu en matière de protection de l'enfance, et ce tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge de la majorité, leur origine et l'approche de leur majorité ne devant pas conduire à exclusion de ce dispositif puisqu'ils demeurent en situation de danger.

- 11 L'article 20 de la Convention internationale des droits de l'enfant impose à l'Etat d'accorder une protection spéciale à tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial. Ces stipulations prévoient que « cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la "Kafala" de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié ».

En droit interne, l'article 375-3 du code civil précise que « Si la protection de l'enfant l'exige, le juge des enfants peut décider de le confier :

1° A l'autre parent ;

2° A un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance ;

3° A un service départemental de l'aide sociale à l'enfance ;

4° A un service ou à un établissement habilité pour l'accueil de mineurs à la journée ou sous une autre modalité de prise en charge ;

5° A un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, primaire ou spécialisée. »

Par ailleurs, l'article 376-1 du code civil souligne que « le lieu d'accueil de l'enfant doit être défini dans l'intérêt de celui-ci ».

Ainsi, l'application combinée de ces articles justifie que, dans l'hypothèse où le maintien du mineur isolé dans le département où il a été « découvert » présente un danger avéré, ce dernier puisse être confié à un service d'aide sociale à l'enfance d'un autre département.¹⁷

↳ **Recommandation n° 10**

Ainsi, le Défenseur des droits recommande que le lieu de placement d'un mineur étranger isolé soit déterminé en tenant pleinement compte de son intérêt supérieur, y compris pour déterminer le département dans lequel devra advenir sa prise en charge. La détermination de cet intérêt supérieur nécessite une bonne connaissance de la personnalité du mineur, et notamment de son âge, son origine, sa nationalité, son parcours d'exil, l'existence de liens familiaux dans d'autres pays, ainsi que son projet de vie, afin de déterminer ses besoins en terme de protection et d'accompagnement.

Il convient de rappeler qu'une prise en charge éducative effective ne saurait se limiter à un hébergement. En effet, les mineurs isolés étrangers ont besoin, et ont droit, comme tout autre enfant confié aux services de l'aide sociale à l'enfance, de bénéficier d'un réel accompagnement éducatif. Ce travail éducatif est rendu d'autant plus nécessaire par leur parcours de vie singulier.

A cet égard, le Défenseur a pu constater l'existence de dispositifs d'accueil adaptés dont l'intérêt semble manifeste. Même s'il ne préconise pas une prise en charge spécifique pour ces jeunes, leur histoire particulière nécessite souvent des accueils à court ou moyen terme permettant d'élaborer des projets ajustés à leurs profils et d'anticiper sur les échéances particulièrement importantes pour leur avenir (proximité de la majorité, régularisation administrative, contrat jeune majeur, formation professionnelle ...).

¹⁷ Cf. également, sur la prise en charge des mineurs, MDE/K-011405 (28/10/2012).

> **Recommandation n° 11**

Le Défenseur des droits recommande que, quel que soit le type de prise en charge retenue pour un mineur isolé étranger, une supervision, une évaluation et un accompagnement soient assurés régulièrement par des personnels socio-éducatifs qualifiés afin de veiller à la santé physique et psychosociale de l'enfant, à sa protection contre la violence domestique ou l'exploitation et à son accès à des moyens et possibilités d'éducation et de formation.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adressé aux États membres en 2007 une recommandation sur les « projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés ». Le Conseil de l'Europe recommande aux États membres de prendre des mesures pour mettre en œuvre dans leurs politiques, législations et pratiques, les principes énoncés dans la recommandation, d'établir une collaboration en faveur de ces enfants d'un véritable projet de vie, « en tant qu'objectif infériorité des dispositions des États membres pour répondre d'une part aux besoins des mineurs et d'autre part aux difficultés de tous ordres engendrées par la migration de ces enfants ».

> **Recommandation n° 12**

Le Défenseur des droits recommande la mise en œuvre de ces dispositions et l'élaboration de projets de vie, en concertation avec le mineur et ses référents socio-éducatifs, afin de clarifier et consolider les perspectives d'avenir du mineur en veillant à ce que son intérêt supérieur soit respecté, que ses droits soient défendus et qu'il soit accompagné afin de développer les aptitudes nécessaires à son intégration sur le territoire national.

12. L'article 28 de la Convention internationale des droits de l'enfant dispose sur ce dernier point que « les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation et, en particulier, ce qui assure l'exécution de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances ».

a) ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous ;

b) ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendant ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'institution de la gratuité de l'enseignement et celle d'une aide financière en cas de besoin ;

c) ils assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés ;

d) ils rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles ;

e) ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire ».

Le droit d'accéder à l'éducation et de jouir d'une éducation appropriée constitue un droit essentiel afin de favoriser l'intégration des mineurs isolés étrangers dans la société française.

➤ *Recommandation n° 13*

Le Défenseur des droits recommande à cet égard que des mesures soient prises afin d'assurer un accès effectif à une scolarité ou à une formation professionnelle, y compris après 16 ans, à tout mineur isolé étranger. Ces mineurs doivent en outre être accompagnés, dans leur recherche de scolarisation ou de formation, par les services auxquels ils sont confiés. Des facilités devraient également leur être accordées afin d'obtenir une autorisation de travail leur permettant d'effectuer des stages professionnalisant, voire d'intégrer un apprentissage garant d'une intégration réelle dans la société française.

D. Au titre de l'accompagnement vers la majorité

13. L'accompagnement éducatif des mineurs isolés étrangers doit leur permettre d'acquies l'autonomie nécessaire pour, une fois majeurs, leur permettre de devenir un membre actif de la société, qu'ils restent dans le pays d'accueil ou qu'ils retournent dans leur pays d'origine.

Le Défenseur des droits a pu constater les difficultés rencontrées par les mineurs isolés en vue de pouvoir bénéficier d'un contrat jeune majeur, une fois atteint l'âge de 16 ans.

Ce dispositif, qui s'adresse aux mineurs émancipés et aux jeunes majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisant, a pour objectif de les accompagner dans l'élaboration d'un projet d'insertion sociale et professionnelle.

Les mineurs isolés étrangers qui en font la demande et se montrent motivés pour poursuivre une formation professionnelle correspondent au public visé par ce dispositif, notamment en raison de leur isolement et de leur vulnérabilité.

➤ *Recommandation n° 14*

Afin d'assurer le respect des dispositions de l'article 2 de la Convention Internationale des droits de l'enfant et de permettre aux mineurs isolés étrangers une meilleure insertion dans la société, le Défenseur des droits recommande que les mineurs isolés étrangers qui en font la demande, puissent bénéficier d'un contrat jeune majeur, au même titre que tout jeune pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.

Il est indispensable que ces jeunes puissent inscrire leurs perspectives dans la durée. Sur ce point, doivent être pris en compte les obstacles en matière d'accès au séjour. À cet égard, le Défenseur des droits a noté les avancées apportées par la circulaire du 28 novembre 2012 par laquelle les préfets sont notamment invités à examiner avec bienveillance les demandes de titres de séjour portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire », sur la base de l'article L 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ce texte leur rappelle également la possibilité de délivrer, en application de leur pouvoir discrétionnaire, une carte de séjour portant la mention « étudiant », lorsque le mineur isolé étranger pourvu des études universitaires et les motifs à ne pas opposer systématiquement la nature des liens avec le pays d'origine, si ces liens sont méristants tenus ou profondément dégrados.

➤ **Recommandation n° 15**

Lorsque ce travail est mené à bien au prix d'un investissement humain et financier important des conseils généraux, que ces jeunes se sont inscrits dans un réel parcours d'intégration et qu'ils souhaitent rester sur le territoire national une fois sa majorité acquise, le Défenseur des droits recommande que leurs demandes de titre de séjour soient examinées avec bienveillance.

➤ **TRANSMISSIONS**

Conformément à l'article 75 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits adresse cette décision :

- à Madame la Garde des Sceaux, qui dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître les suites qu'elle entend donner à cette recommandation ;
- à l'Association des départements de France, qui dispose d'un délai de trois mois pour consulter ses adhérents puis nous faire connaître les suites que ceux-ci entendent donner à cette recommandation.

ANNEXE

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

> *Recommandation n° 1*

Le Défenseur des droits recommande qu'une évaluation complète de la situation des mineurs étrangers isolés par les services socio-éducatifs puisse intervenir avant toute convocation, audition ou présentation systématique à la police de l'air et des frontières, en vue de vérification de leur identité et leur minorité, la pratique contraire laissant préjuger d'une fraude et faisant poser sur ces jeunes une suspicion préjudiciable à leurs démarches futures.

> *Recommandation n° 2*

Le Défenseur des droits recommande que l'appréciation de l'authenticité des documents d'état-civil dont peut être détenteur un mineur isolé soit établie conformément aux prescriptions fixées par l'article 47 du Code civil et que celui-ci bénéficie pleinement des garanties procédurales s'attachant à la contestation de cette authenticité.

> *Recommandation n° 3*

Le Défenseur des droits recommande que les tests d'âge osseux, compte-tenu de leur fiabilité défective ou regard à d'importantes marges d'erreur, ne puissent à eux seuls servir de fondement à la détermination de l'âge du mineur isolé étranger. Les résultats de tels examens ne doivent constituer qu'un élément d'appréciation parmi d'autres à la disposition du juge des enfants. À défaut, le Défenseur des droits recommande qu'une disposition légale soit adoptée, prévoyant que le doute doit systématiquement profiter au jeune et emporter la présomption de sa minorité.

> *Recommandation n° 4*

Le Défenseur des droits recommande que ce processus d'évaluation soit guidé par l'intérêt supérieur de l'enfant et soit mené de manière bienveillante, par des professionnels qualifiés, assistants de service social ou éducateur spécialisés ayant reçu une formation complémentaire à la problématique des mineurs isolés étrangers et maîtrisant les techniques d'entretien adaptées à l'âge, au sexe de l'enfant, en présence, dès que cela s'avère nécessaire, d'un interprète.

> *Recommandation n° 5*

Le Défenseur des droits recommande qu'en cas de contestation sur la minorité ou sur la situation d'isolement du mineur isolé étranger, une audience ait lieu dans les meilleurs délais devant le juge des enfants, afin que ce dernier statue rapidement sur son besoin de protection et ordonne les mesures nécessaires qui en découlent.

> *Recommandation n° 6*

Le Défenseur des droits recommande une prise en charge éducative adaptée des mineurs isolés étrangers dès l'évaluation de leur situation par le service compétent, afin d'assurer leur sécurité et leur bien-être physique et psychologique dans un milieu propice à leur développement.



Décision du Défenseur des droits n°MDE/2013-87

RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

Recommandations générales relatives à la situation très alarmante des mineurs étrangers isolés dans le Département de Mayotte.

Domaine(s) de compétence de l'Institution : Défense des droits de l'enfant, Déontologie de la sécurité, Services publics

Thème :

- **Domaine :** Défense des enfants
- sous-domaine :** Enfants étrangers, Protection de l'enfance, Education/Périscolaire, Santé/handicap, Champ pénal

Synthèse : Le Défenseur des droits formule 12 recommandations visant à apporter des réponses d'urgence en proposant des moyens dédiés pouvant être mobilisés pour protéger les droits des mineurs étrangers isolés sur le territoire de Mayotte.



Paris, le 19 avril 2013

Décision du Défenseur des droits n° MDE-2013-87

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la convention internationale des droits de l'enfant ;

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

Vu le code de l'éducation ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de la santé publique ;

APPENDICE 6: Decision MDE/2013-87, General recommendations on unaccompanied minors in Mayotte, 19 April 2013

Le Défenseur des droits, qui dispose de délégués présents sur l'ensemble du territoire, départements et collectivités d'Outre-mer compris, a été sensibilisé dès sa prise de fonction aux difficultés de toutes natures rencontrées dans le 101^{ème} département de la République française.

Ainsi, les mouvements sociaux qui se sont déroulés à Mayotte au mois d'octobre 2011 ont donné lieu à la première saisine d'office du Défenseur des droits au titre de sa compétence en matière de déontologie de la sécurité, de même qu'il a reçu de nombreuses réclamations et suivi celles précédemment instruites par la Halde et la Défenseure des enfants, qui s'était rendue sur place en octobre 2008.

Au-delà de la présence permanente de deux délégués dans le département, appuyés par un agent permanent résidant à La Réunion, l'institution a eu également à mener des investigations précises sur place février, avril et novembre 2012.

Lors de l'un de ces déplacements, le Défenseur des droits a pu rencontrer personnellement les acteurs locaux, représentants de l'Etat et du département, représentants de l'autorité judiciaire et de la juridiction administrative, ainsi que les réseaux associatifs. Parallèlement, il a mené des discussions avec les parlementaires de l'île, M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois au Sénat, qui a conduit une mission d'information sur Mayotte en mars 2012, et M. Alain Christnacht, conseiller d'Etat, qui a rédigé un rapport sur l'immigration comorienne à Mayotte à la fin de l'année 2012. Enfin, le Défenseur des droits a rencontré à ce sujet M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer et Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation.

L'ensemble des missions officielles qui ont été conduites à Mayotte au cours de ces dernières années ont souligné le caractère critique de la situation, confortant l'analyse de nombreux observateurs locaux.

Pour sa part, le Défenseur des droits chargé notamment de « défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France » a privilégié la question de l'enfance.

Il lui est en effet apparu que la priorité consistait à proposer des pistes d'action pour apporter des réponses à la situation particulièrement alarmante qui est réservée aux mineurs présents sur le sol mahorais, en particulier les mineurs étrangers.

Ce constat n'est pas nouveau. Mais la situation empire d'année en année. La dernière mission diligentée par le Défenseur des droits en février 2013, plus particulièrement consacrée à cette question, en livre un aperçu actualisé (voir en annexe le rapport de mission établi pour le Défenseur des droits par Mme Yvette Mathieu, préfète hors-cadre, chargée de mission auprès de l'institution).

Pour donner une idée de l'ampleur du phénomène, on rappellera que pour l'ensemble du territoire métropolitain, le nombre de mineurs isolés étrangers varie, selon les estimations, de 4000 à 8000. A Mayotte, territoire de 376 km², on estime à environ 3000 enfants le nombre de mineurs isolés étrangers, dont 500 en grande fragilité car absolument livrés à eux-mêmes.

Cette situation n'est pas acceptable. C'est bien sûr une question de principe au plan moral. C'est également une violation de la loi et de la convention internationale des droits de l'enfant que la France a signée et ratifiée. C'est enfin une véritable « bombe à retardement » : ces jeunes, souvent abandonnés physiquement, dans le plus grand dénuement, en marge de la société deviendront bientôt des adultes dont la révolte pourrait avoir des conséquences dans toute la société mahoraise.

APPENDICE 6: Decision MDE/2013-87, General recommendations on unaccompanied minors in Mayotte, 19 April 2013

Les fonctionnaires de l'Etat présents sur place tentent, comme ils peuvent, de faire face aux difficultés. Par ailleurs, si l'on se fonde sur les ratios communément admis dans l'Hexagone les moyens budgétaires consacrés à l'île sont loin d'être négligeables.

Reste que le phénomène massif de l'immigration irrégulière, difficilement surmontable en dépit d'une politique volontariste de lutte et de contrôle, semble compromettre toute perspective d'avenir.

Le Défenseur des droits, sans méconnaître ces contraintes qui appellent des réponses appropriées – dont la mise en place d'une politique de coopération renforcée avec l'Union des Comores- relève que :

- des mesures d'urgence doivent être prises pour la protection de l'enfance ;
- des financements significatifs, émanant de l'Union européenne, sont susceptibles d'y être consacrés à compter de 2014 ;
- des solutions à moyen terme doivent être explorées.

Le Défenseur des droits décide d'adresser les recommandations suivantes à M. le Premier ministre, au ministre des affaires étrangères, au ministre de l'Education nationale, à la garde des sceaux, ministre de la justice, à la ministre des affaires sociales et de la santé, au ministre de l'intérieur, à la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, au ministre des Outre-mer, à la ministre déléguée chargée de la décentralisation ainsi qu'au Président du Conseil Général de Mayotte.

Afin que ces recommandations, qui elles-mêmes succèdent à des préconisations établies par plusieurs rapports précédents, puissent trouver une traduction concrète, notamment grâce à des financements européens, le Défenseur des droits recommande au surplus :

- d'une part, l'installation dès 2013 d'une conférence permanente des droits de l'enfant sur l'île de Mayotte, associant l'ensemble des acteurs publics et associatifs dont la tâche sera d'établir le calendrier des priorités ;
- d'autre part, le déploiement, à compter de 2014 et pour une durée déterminée, d'une mission d'appui composée d'agents publics volontaires pour mettre en œuvre ces objectifs.

Le Défenseur des droits



Dominique Baudis

RECOMMANDATIONS

I. Contexte et cadre légal

Française depuis 1841, successivement colonie, territoire français d'Outre-Mer, collectivité territoriale, collectivité départementale, collectivité d'Outre-Mer inscrite dans la Constitution, l'île de Mayotte est devenue le 101^{ème} département français à compter du 31 mars 2011, à la suite du référendum organisé sur l'île le 29 mars 2009.

Le département de Mayotte est une collectivité unique, dotée d'un seul exécutif (conseil général) et d'une seule assemblée, qui exerce à la fois les compétences du département et de la région.

Confronté à de nombreuses difficultés, liées notamment à une forte pression migratoire en provenance de l'Union des Comores, le territoire de Mayotte est caractérisé par la présence sur son sol d'un grand nombre de mineurs isolés, le plus souvent étrangers.

Ainsi, selon l'observatoire sur les mineurs isolés (OMI), mis en place localement par la préfecture à compter du mois de novembre 2010, on peut établir une typologie des situations rencontrées. Ces mineurs sont soit des mineurs nés à l'étranger de parents étrangers, soit des mineurs nés en France (Mayotte) de parents étrangers, soit enfin des mineurs nés en France (Mayotte) d'au moins un parent français.

A partir du croisement des différentes approches et définitions de l'isolement des mineurs, quatre situations principales peuvent être distinguées¹ :

- *les mineurs isolés étrangers*, enfants arrivés seuls sur le territoire en provenance généralement de l'Afrique des Grands Lacs (Congo, Rwanda, Burundi). Ils arrivent souvent dans le dénuement total après avoir connu des conditions de voyage et de vie traumatisantes ;
- *les mineurs isolés étrangers abandonnés*, enfants qui se retrouvent seuls à la suite de la reconduite à la frontière de leurs parents. Ces mineurs sont recueillis par des membres de la famille élargie ou un adulte qui ne leur est pas apparenté. Beaucoup d'enfants, souvent très jeunes, se retrouvent en fait livrés à eux-mêmes ;
- *les mineurs isolés comoriens*, arrivant seuls, clandestinement, dans des embarcations de fortune, éventuellement orientés vers des familles mahoraises ;
- *les mineurs isolés en errance*, à la suite de l'éclatement de la cellule familiale alors que leurs parents sont Français.

Sur la base des travaux de l'OMI (données 2011), le nombre estimé de mineurs isolés est de 2922, 1666 avec des adultes apparentés, 584 avec adultes non apparentés, 558 sans référent adulte. Près de 20% des mineurs isolés sont donc sans référents adultes².

Dans sa recommandation générale n° MDE-2012-179 du 19 décembre 2012 relative à la situation de mineurs isolés étrangers en errance sur le territoire national, le Défenseur des droits constatait « *des situations de mineurs isolés étrangers en errance sur le territoire national, qui ne parviennent pas à*

¹ Pour une typologie plus complète des mineurs isolés sur le territoire mahorais : voir le rapport de David Guyot « *les mineurs isolés à Mayotte* » janvier 2012.

² Voir en annexe les développements du rapport de mission (mars 2013) de Mme Y. Mathieu.

APPENDICE 6: Decision MDE/2013-87, General recommendations on unaccompanied minors in Mayotte, 19 April 2013

être pris en charge et donc ne bénéficient pas d'une mesure de protection telle que prévue par la Convention internationale des droits de l'enfant ».

Bien que « conscient des enjeux entourant l'accueil des mineurs isolés sur le territoire notamment au regard de la politique de maîtrise des flux migratoires », il soulignait néanmoins « que l'intérêt supérieur des enfants doit primer sur ces considérations », rappelant « qu'un mineur isolé étranger est avant toute chose un mineur, un mineur vulnérable ... ».

Le contexte spécifique de Mayotte ne saurait exonérer les pouvoirs publics de leurs obligations, fondées sur la Convention internationale des droits de l'enfant et les lois de la République.

A cet égard, il y a lieu de rappeler que la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989, ratifiée par la France le 7 Août 1990, prévoit en son article 1^{er} que « Au sens de la présente convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt, en vertu de la législation qui lui est applicable », et en son article 2 que « 1. Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation ».

Il résulte de ces dispositions, comme le rappelait le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale N°6³ du 1^{er} septembre 2005, que « la jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est [donc] pas limitée aux enfants de l'État partie et doit dès lors impérativement, sauf indication contraire expresse de la Convention, être accessible à tous les enfants y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie ». Les obligations juridiques qui en découlent, comprennent tant des obligations de faire, que des obligations de ne pas faire. L'Etat a, en effet, la responsabilité de prendre des mesures visant à garantir l'exercice de ces droits sans discrimination mais également de s'abstenir de prendre certaines mesures attentatoires aux droits de ces enfants.

En outre, le Comité des droits de l'enfant sollicite que des mesures soient prises pour « remédier à tout préjugé défavorable à l'égard des enfants non accompagnés ou séparés dans la société ou toute stigmatisation de ces enfants. Les mesures policières et autres, en rapport avec l'ordre public, visant les enfants non accompagnés ou séparés ne sont permises que si elles sont prescrites par la loi, reposent sur une évaluation individuelle plutôt que collective, respectent le principe de proportionnalité et constituent l'option la moins intrusive. Afin de ne pas violer l'interdiction de toute discrimination, pareilles mesures ne sauraient donc en aucun cas être appliquées à un groupe ou à titre collectif »⁴.

L'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant précise que « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. » Cet article doit par ailleurs être considéré comme directement applicable en droit interne, conformément aux jurisprudences du Conseil d'Etat⁵ puis de la Cour de cassation⁶.

En droit interne, on se bornera à rappeler que l'article L. 112-4 du code de l'action sociale et des familles dispose que « L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes

³ Observation générale N°6 du Comité des droits de l'enfant - CRC/GC/2005/6, 1^{er} septembre 2005

⁴ Ibid.

⁵ CE, 22 septembre 1997, Melle Cinar, n°161364

⁶ C.Cass, Civ, 18 mai 2005 pourvoi n°02-16336 et pourvoi 02-20613

APPENDICE 6: Decision MDE/2013-87, General recommendations on unaccompanied minors in Mayotte, 19 April 2013

décisions le concernant » ou encore que l'article L. 111-2 du code de l'éducation prévoit que « *Tout enfant a droit à une formation scolaire* ».

Enfin, on mentionnera que, tout récemment, la Cour de cassation a énoncé que « *l'intérêt, la prise en compte des besoins et le respect des droits (de l'enfant) constituent des motifs d'intérêt général (répondant) à des exigences constitutionnelles reconnues et garanties par les alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution de 1946 et à l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public* » (Cass. Crim., 22 janvier 2013, n° 12-90.065).

II. Recommandations

Le Défenseur des droits, particulièrement alarmé par la situation qui s'est ancrée à Mayotte formule une série de recommandations visant à apporter des réponses d'urgence (B), mais souhaite insister au préalable sur le fait que des moyens dédiés peuvent être mobilisés (A), avant de suggérer deux pistes à privilégier sur le moyen terme (C).

A. Le financement

En dépit des crédits engagés par l'Etat, la situation financière locale⁷ ne permettait pas de faire face aux difficultés recensées.

Or, Mayotte vient d'accéder, en juillet 2012 au statut de "région ultrapériphérique" (RUP) de l'Union européenne. L'île bénéficie de ce statut aux côtés des quatre autres départements ultra-marins français (Martinique, Guadeloupe, Guyane et La Réunion) mais aussi de l'archipel des Canaries, territoire sous souveraineté de l'Espagne et des archipels portugais des Açores et de Madère. Les RUP font partie intégrante de l'Union Européenne (UE) et, par conséquent, le droit communautaire leur est pleinement applicable, avec des dérogations au cas par cas en fonction de leurs handicaps structurels (par exemple, en matière d'aides d'Etat, d'agriculture, de pêche, de fiscalité). Elles bénéficient de fonds européens d'aide sectorielle comme pour le développement régional, la pêche, l'agriculture, l'éducation et la formation

L'enveloppe budgétaire attribuée à compter du 1^{er} janvier 2014 devrait être de l'ordre de 200 millions d'euros, montant susceptible d'être doublé à l'horizon 2016⁸.

7

<http://www.ccomptes.fr/fr/Publications/Publications/Departement-d-outre-mer-Departement-de-Mayotte-Mayotte>

<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Departement-d-outre-mer-Departement-de-Mayotte-Mayotte7>

<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Departement-d-outre-mer-Departement-de-Mayotte-Mayotte5>

⁸ Audition de M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer, le mardi 19 mars 2013, devant la délégation sénatoriale à l'Outre-mer :

« Mayotte s'est vue dotée d'une enveloppe forfaitaire de 200 millions d'euros au titre de la politique de cohésion (Fonds européen de développement régional et Fonds social européen). C'est dix fois plus que l'aide actuelle allouée par l'Union européenne au titre du Fonds européen de développement (FED), mais moins que l'estimation initiale de 450 millions, d'où une déception certaine à Mayotte. S'ajouteront toutefois à ces 200 millions des contreparties nationales et privées. Il faudra attendre les chiffres de 2012 pour savoir si Mayotte est éligible à une aide complémentaire au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes. Le Conseil européen a prévu une clause de réexamen en 2016 ; l'enveloppe pourra alors être augmentée, à condition que Mayotte ait été capable de consommer les crédits pour des projets structurels de développement. L'enveloppe pourrait alors

6

APPENDICE 6: Decision MDE/2013-87, General recommendations on unaccompanied minors in Mayotte, 19 April 2013

Ces montants englobent en particulier des crédits du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen de développement régional (FEDER) et le produit d'une allocation spécifique d'éloignement (calculée sur la base de 30 euros par habitant et par an). A titre indicatif, si la clé de répartition qui existe dans les autres départements d'Outre-mer était retenue, 25% des crédits relèveraient du FSE et 75% du FEDER. Il est acquis qu'une partie de ces crédits pourrait permettre d'assurer certaines dépenses de fonctionnement.

Ces crédits doivent nécessairement être « fléchés » en direction de projets concrets localisés dans le département. En conséquence, soit les pouvoirs publics sont en mesure de présenter des projets concrets concernant Mayotte pour obtenir ces concours et les crédits seront versés. Soit l'Union européenne renoncera à verser ceux-ci : autrement dit, il ne s'agit pas de priver un autre territoire de la République de ces crédits pour les accorder à Mayotte.

La Préfecture et le conseil général ont confié à un cabinet d'études l'établissement du diagnostic territorial de Mayotte, dont les conclusions serviront de base aux programmes à retenir.

Sous réserve que les services compétents de l'UE aient suffisamment définis les critères éligibilité aux crédits RUP, la France pourra soumettre des projets conjointement définis par l'Etat et le conseil général.

Il est à noter que, pour l'heure, le principal projet porté par le conseil général consiste à prévoir l'extension de la piste de l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi (coût estimé en 2010 : de 230 à 290 millions d'euros dont 30% seraient financés par des crédits européens), en vue de permettre une desserte directe de l'île par des vols longs courriers⁹.

Pour sa part, le Défenseur des droits soutient que l'état de dénuement dans lequel se trouve une partie significative des mineurs de l'île justifie qu'une priorité soit établie au bénéfice de projets de nature à répondre aux urgences sociales. Il relève qu'année après année, les missions qui se sont succédé sur l'île ont établi des rapports alarmants. Les efforts très significatifs de l'Etat n'ont pas permis de traiter la question des mineurs isolés. La situation des finances publiques ne permet pas d'envisager un accroissement de ce soutien budgétaire. Il y a donc lieu de saisir l'occasion qui est offerte par l'entrée de Mayotte dans le statut de RUP.

► Le Défenseur des droits recommande que des projets de nature à apporter des réponses urgentes à la problématique des mineurs isolés soient élaborés sans délai¹⁰ et présentés comme priorités.

B. L'urgence

se rapprocher des 400 millions initialement évoqués. Enfin, cette enveloppe n'inclut pas les contributions de l'Union européenne au titre du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité (POSEI), du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). »

⁹ Ce projet a donné lieu à un débat public en 2011, organisé par une commission particulière de la Commission nationale du débat public. Voir le compte-rendu final : <http://www.debatpublic.fr/docs/compte-rendu/compte-rendu-mayotte.pdf>

¹⁰ Voir, par exemple, les propositions formulées dans le rapport de mission de Mme Y. Mathieu, *ibid.* mais également les nombreuses initiatives portées par les acteurs locaux

1) La protection

► Article 20 de la CIDE

1. *Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat.*

2. *Les Etats parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale.*

Le Défenseur des droits rappelle qu'en vertu des obligations internationales de la France et aux termes de l'article L.112-3 du Code de l'action sociale et des familles, un mineur seul et étranger arrivant en France sans représentant légal sur le territoire et sans proche pour l'accueillir doit être considéré comme un enfant en danger et, à ce titre, doit bénéficier sans délai de mesures de protection. Cette obligation de protection à l'égard des mineurs isolés étrangers repose sur deux critères : la minorité et l'existence d'un danger. Il y a d'ailleurs lieu de préciser qu'à Mayotte, la procédure administrative utilisée est de type déclaratif concernant l'identité et l'âge. Il n'y a pas de réquisition pour la détermination de l'âge osseux, sauf dans le cas de procédures pénales (6 mineurs « passeurs » dans les kwassa kwassa concernés au cours du second semestre 2012). Il faut ensuite déterminer le degré d'isolement du jeune étranger.

► Le Défenseur des droits recommande, concernant les mineurs isolés qui arrivent, que ce processus d'évaluation soit guidé par l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'il soit mené en présence d'un interprète, de manière bienveillante par des professionnels qualifiés en vue d'évaluer et d'assurer la prise en compte des situations individuelles, de procéder à l'affectation d'un adulte référent auprès de chaque mineur interpellé et à la désignation d'un administrateur ad hoc pour les mineurs demandeurs d'asile. De même, il convient de veiller à l'application du régime de droit commun de protection des mineurs qui prévoit la saisine du juge par le parquet et à la mise en place des dispositifs de protection adéquats afin que la justice puisse disposer des moyens nécessaires à son action,

► Le Défenseur des droits recommande pour les mineurs déjà présents - et tout particulièrement pour ceux dont il est établi qu'ils sont absolument livrés à eux-mêmes -, l'indispensable mise en œuvre d'une politique d'assistance et requiert l'engagement d'un véritable travail d'approche ainsi que de resocialisation. En effet, la peur permanente qui habite de ces enfants doit être apaisée pour créer un climat de confiance et de dialogue préalable à toute prise en charge efficace.

A cet égard, plusieurs orientations¹¹ peuvent être suggérées pour guider l'action :

- Coordonner les actions menées
 - mettre en place une plateforme territoriale pour coordonner les actions de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation ;
 - créer une antenne de l'Office français de l'Immigration et de l'intégration (OFII) pour, en lien avec les associations, contribuer aux missions d'accueil, étudier la faisabilité des regroupements familiaux et organiser l'attribution des aides au retour ;
 - favoriser les situations de rapprochement familial, le cas échéant, hors du territoire. La réunification familiale implique, bien sûr, de retrouver préalablement la famille ; lorsque le retour

¹¹ Ces suggestions, comme celles qui suivent dans la suite de la présente recommandation, sont pour la plupart évoquées dans le rapport de mission de Mme Y. Mathieu figurant en annexe.

APPENDICE 6: Decision MDE/2013-87, General recommendations on unaccompanied minors in Mayotte, 19 April 2013

n'est pas possible, il convient alors d'organiser la protection et la prise en charge de ces enfants sur le territoire ;

- Donner des moyens d'action
 - augmenter le fond d'aide aux demandeurs d'asile pour limiter les conditions de précarité et garantir, en lien avec l'OFII et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), l'effectivité possible des aides au retour pour ceux qui le demandent ;
 - organiser l'approvisionnement en secours de première nécessité par la création d'une banque alimentaire et vestimentaire ;
- Prévoir des lieux d'accueil suffisants, diversifiés et adaptés
 - renforcer le dispositif de placement pour une mise à l'abri d'urgence, en placement familial ou autre mode d'accueil d'urgence ;
 - créer un lieu d'accueil d'urgence et une cellule d'orientation, accueillant des mineurs sur des durées courtes afin de trouver la solution la plus adaptée à leur situation (*affectation d'un adulte, placement, identification des parents, retour avec les parents, famille d'accueil...*), en complément du service de rapprochement familial, au centre de rétention administrative, actuellement assuré par une association. Cette structure permettrait de développer la médiation, le soutien psychologique et s'appuierait sur une équipe pluridisciplinaire (*médecin, interprète, éducateur*)¹² ;
 - mettre en place une maison d'enfants à caractère social (*unité d'accueil de petite taille*) pour les mineurs isolés abandonnés sans responsable légal et en situation de danger. La création d'un foyer pourrait être la première étape de cette démarche. Sa forme pourrait être une structure collective gérée par une ou plusieurs associations habilitées¹³, susceptible de coexister avec des villages d'enfants, afin de rendre possible l'accueil de fratries, sur le modèle des villages du Mouvement pour les Villages d'Enfant (MVE)¹⁴. Cette dynamique pourrait permettre au conseil général d'impulser des politiques de protection de l'enfant et de solidarité ;
 - expérimenter une opération-pilote autour d'une équipe mobile pluri-disciplinaire (action citoyenne, accès aux droits, planning familial, action de prévention santé, bibliobus ...), au plus près des enfants dans les lieux de vie et au cœur des villages (en s'appuyant, par exemple, sur les Cadi dont le rôle de médiateur doit être développé) ;
 - créer un Institut Médico Educatif (IME) ou un accueil de jour à destination des enfants atteints de handicap, la CIDE reconnaissant, d'une part, « *le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation* » (article 24) et prévoyant, d'autre part, que « *les enfants mentalement ou physiquement handicapés doivent mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation active à la vie de la collectivité.* » (article 23) ;
 - examiner la faisabilité de réaliser un centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) ;
- Renforcer la formation des intervenants
 - créer, à Mayotte, une antenne de l'Institut régional de travail social de la Réunion, de petite capacité, pour former, sur place, aux métiers sociaux ;

¹² À l'image du lieu d'accueil et d'orientation de Taverny, dans la Région Parisienne, géré par la Croix rouge (d'une capacité de 30 enfants confiés par le juge par ordonnance de placement provisoire pour une durée maximum de 2 mois).

¹³ Coût moyen de jour est de 150€ par enfant.

¹⁴ Association « SOS villages d'enfants » ou Fondation « Mouvement pour les villages d'enfants » qui ont créé des dispositifs tels que le village d'enfants de Cesson (77), Bréviandes dans l'Aube, SOS village international à Madagascar ou SOS village d'Alsace à Obernai ou encore des villages où tout repose sur des « mamans SOS ».

APPENDICE 6: Decision MDE/2013-87, General recommendations on unaccompanied minors in Mayotte, 19 April 2013

- professionnaliser les familles d'accueil, assurer la formation obligatoire des assistantes familiales, assurer le respect des dispositions particulières sur les agréments et créer un véritable réseau de ces familles ;
- permettre le recrutement local d'adultes relais (actuellement 10), d'animateurs santé ville et de coordinateurs sécurité, en développant les moyens accordés à la politique de la Ville ;
- créer une union départementale des familles (UDAF) afin de diversifier l'offre de services (soutien à l'application des mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial et des prestations familiales).

2) Les soins

► Article 24 de la CIDE

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services.

2. Les Etats parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné et, en particulier, prennent les mesures appropriées pour :

a) Réduire la mortalité parmi les nourrissons et les enfants;

b) Assurer à tous les enfants l'assistance médicale et les soins de santé nécessaires, l'accent étant mis sur le développement des soins de santé primaires;

c) Lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre de soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel;

d) Assurer aux mères des soins prénatals et postnatals appropriés;

e) Faire en sorte que tous les groupes de la société, en particulier les parents et les enfants, reçoivent une information sur la santé et la nutrition de l'enfant, les avantages de l'allaitement au sein, l'hygiène et la salubrité de l'environnement et la prévention des accidents, et bénéficient d'une aide leur permettant de mettre à profit cette information;

f) Développer les soins de santé préventifs, les conseils aux parents et l'éducation et les services en matière de planification familiale.

3. Les Etats parties prennent toutes les mesures efficaces appropriées en vue d'abolir les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé des enfants.

4. Les Etats parties s'engagent à favoriser et à encourager la coopération internationale en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit reconnu dans le présent article. A cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

Plusieurs situations se révèlent préoccupantes : une forte mortalité maternelle, un taux de mortalité infantile quatre fois supérieur à celui de l'Hexagone, un retard vaccinal, une dénutrition et un engorgement des structures (avec 13 dispensaires, un hôpital central et 4 hôpitaux périphériques pour une population de 216 000 habitants). En outre, l'insuffisance d'éducation sanitaire, les hébergements de fortune sur zones à risque (22% des logements n'ont ni eau et électricité) sont la

APPENDICE 6: Decision MDE/2013-87, General recommendations on unaccompanied minors in Mayotte, 19 April 2013

cause de la recrudescence de maladie endémo-épidémiques et de pathologies (tuberculose, paludisme, rougeole, sida, hépatite, lèpre). Selon l'*Observatoire du Droit à la Santé des Etrangers et Migrants de l'Outre-mer*, « un quart à un tiers de la population de Mayotte, des enfants et des adultes, des mahorais français et des étrangers sont privés de protection maladie et, sauf dans certaines situations d'urgence, également de tout accès aux soins ».

C'est à l'aune de ces constats que doit être envisagée la question de l'accès aux soins.

A partir de 2009, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, la Défenseure des enfants et la Halde¹⁵ ont dénoncé la méconnaissance des stipulations de l'article 24 de la CIDE à Mayotte, tout particulièrement à l'égard des enfants.

Plusieurs recommandations ont été adressées au ministre de la Santé, notamment la mise en place de l'aide médicale d'Etat (AME) ou d'une couverture médicale équivalente à Mayotte et, dans l'attente d'une modification législative, le bénéfice d'une affiliation directe à la sécurité sociale pour les enfants de parents en situation irrégulière ainsi que pour les mineurs isolés.

La modification du code de la santé publique, introduite par l'ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012 (article L. 6416-5), constitue un progrès dans la mesure où les soins destinés aux mineurs et ceux destinés à préserver la santé des enfants à naître sont totalement pris en charge sans qu'aucune condition d'urgence et de gravité de l'état de santé des enfants ne puisse être opposée. Par ailleurs, l'accès aux soins pour ces derniers n'est plus conditionné par le dépôt d'une provision. Cette modification législative répond donc en partie aux recommandations exprimées par la Haute autorité. Reste à l'appliquer.

Cependant, la prise en charge des soins n'est prévue que pour les soins dispensés dans les établissements publics. Ainsi, ne sont pas couverts les frais de médecine libérale ainsi que certaines prestations telles que les soins infirmiers à domicile ou de kinésithérapie, pourtant fréquents et indispensables dans le cas de maladies graves et/ou chroniques et les situations de handicap.

Par ailleurs, en dépit de son statut départemental, Mayotte fait figure d'exception puisque l'AME ne s'y applique toujours pas. Ainsi, près d'un quart de la population résidant à Mayotte est exclu de toute protection maladie, en dehors des seuls soins urgents. Cela pose de graves problèmes de santé publique dès lors que de nombreuses pathologies qui auraient pu être soignées ou prévenues ne sont décelées que lorsqu'elles s'aggravent. Il faut, aussi, rappeler que la situation sanitaire à Mayotte est plus sensible que dans l'Hexagone (risques infectieux élevés, problèmes de carences nutritionnelles...).

Concernant la gestion de l'AME à Mayotte, la mission d'audit de l'Inspection générale des Finances et l'Inspection générale des affaires sociales conduite en 2007, si elle a relevé « *le coût du dispositif compte tenu du contexte administratif encore très déficient à Mayotte* », a cependant clairement écarté, comme source d'économie potentielle, l'application aux étrangers en situation irrégulière d'un régime consistant à ne prendre en charge que les soins urgents au regard de ses inconvénients majeurs pour la santé publique. Selon les auteurs du rapport, « *la restriction des dépenses couvertes par l'AME aux seuls soins urgents se heurterait aux difficultés liées à la définition de l'urgence médicale constatée aujourd'hui pour le dispositif des soins urgents (...) choisir de différer à une date inconnue tout soin considéré comme non urgent poserait des problèmes éthiques autrement plus graves. En outre cette restriction ne permettrait pas de réaliser des économies substantielles et présenterait des risques en matière de prévention et de suivi (...)* ».

¹⁵ Délibération n°2010-87 adoptée par le collège de la Halde, le 1^{er} mars 2010

APPENDICE 6: Decision MDE/2013-87, General recommendations on unaccompanied minors in Mayotte, 19 April 2013

Pour mémoire, le Conseil économique, social et environnemental avait également préconisé que « *la réglementation applicable en France métropolitaine sur les conditions d'accès aux soins pour les personnes en situation précaire ou sans titre de séjour soit étendue à Mayotte* » (avis du 24 juin 2009).

On rappellera encore que l'absence mise en place de la couverture maladie universelle (CMU) et la CMU-complémentaire freine considérablement le développement d'une offre de soins assurée par des médecins libéraux.

En dernier lieu, il convient d'insister auprès du ministre de la Santé sur l'urgence. Les associations rappellent, en effet, que l'absence d'affiliation (assurance maladie ou aide médicale) rend plus difficile les évacuations sanitaires des enfants dont l'état de santé nécessite un transfert dans un centre hospitalier hors Mayotte. La Défenseure des enfants a été à plusieurs reprises sollicitée pour intervenir sur ce type de situation.

► Le Défenseur des droits recommande que, dans l'immédiat, le statut de zone en déficit de soins soit reconnu à Mayotte que soit organisée une meilleure coopération avec le département de la Réunion (appui en imagerie médicale, accueil en stage des professeurs en médecine, échanges de bonnes pratiques...), que soit accélérée la mise en œuvre du plan régional de santé et que soit pleinement appliquées les dispositions du code de la santé publique propres à Mayotte

► Le Défenseur des droits recommande de garantir à la population l'accès aux soins, notamment en mettant en place la CMU et CMU-C en faisant bénéficier d'une affiliation directe à la sécurité sociale les enfants non couverts et ce, dans l'attente de la mise en place de l'AME.

A cet égard, plusieurs orientations peuvent être suggérées pour guider l'action :

- clarifier la répartition des compétences et les modes de financements entre la protection maternelle et infantile et le centre hospitalier de Mayotte;
- dynamiser les structures de soins de proximité en développant la création de maisons de santé pluridisciplinaires et pluri institutionnelles¹⁶ ;
- veiller à la pleine application de l'ordonnance n°2012-785 du 31 mai 2012, pour la gratuité des soins aux enfants et ceux afférents aux enfants à naître ;
- étendre la notion d'ayant droit à l'assurance maladie au mineur à charge du conjoint de l'assuré social, conformément à l'article L313-3 du code de la sécurité sociale ;
- identifier ou créer un centre de planification de l'éducation familiale (contraception, IVG ...);
- centraliser les vaccinations au sein du centre hospitalier de Mayotte ;
- faciliter les démarches administratives pour le parent accompagnant l'enfant malade dans le cadre d'une évacuation sanitaire (EVASAN) ;
- accélérer la mise en place de la carte vitale, à Mayotte, pour faciliter les démarches dans le cadre de mobilité vers d'autres départements.

¹⁶ Comme initiées par l'agence de rénovation urbaine (ANRU)

► Le Défenseur des droits recommande qu'une attention particulière soit apportée aux conditions sanitaires et médicales des enfants migrants.

En ce qui concerne la question spécifique de l'accès aux soins des enfants-migrants le Défenseur des droits rappelle en premier lieu qu'un mineur isolé étranger ne devrait pas être placé en centre de rétention administrative. En effet, « L'étranger mineur de dix-huit ans ne peut faire l'objet ni d'un arrêté d'expulsion, ni d'une mesure de reconduite à la frontière »¹⁷. Ainsi, comme sur l'ensemble du territoire national, l'éloignement d'un mineur ne devrait être envisagé qu'au vu d'une décision de reconduite de l'un de ses parents.

Quelle que soit la situation des mineurs étrangers, y compris lorsqu'ils se trouvent en centre de rétention administrative (mineurs isolés ou mineurs accompagnant leurs parents) comme c'est encore le cas, ils doivent pouvoir bénéficier d'un accès à un système de santé adéquat.

Le Défenseur des droits note avec intérêt qu'une convention, signée le 30 octobre 2012, entre la préfecture de Mayotte et le centre hospitalier de Mayotte organise l'accès aux soins des personnes retenues à l'intérieur du centre de rétention administrative et la mise en place d'un nouveau dispositif visant à l'évaluation sanitaire initiale des étrangers en situation irrégulière interpellés en mer. A ce titre, des mesures ont été prises, depuis janvier 2013, afin d'assurer un accueil sanitaire aux personnes interpellées en mer.

Il conviendrait toutefois de manifester une attention particulière aux enfants lors des interpellations en mer et sur le territoire, notamment par une consultation médicale systématique pour les enfants de moins de 6 ans.

Par ailleurs, il conviendrait de concrétiser rapidement la réalisation du nouveau centre de rétention administrative dont la construction a été annoncée depuis 2008 car, si des aménagements ont été apportés à l'actuel centre de rétention administrative de Mayotte au cours d'une période récente, ces solutions ne sauraient être que purement palliatives. Cette nouvelle structure permettra de mettre fin à la regrettable « exception mahoraise » concernant la présence d'enfants en centre de rétention administrative.

3) L'école

► Article 28 de la CIDE

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :

a) Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous;

b) Ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin ; (...)

3. Les Etats parties favorisent et encouragent la coopération internationale dans le domaine de l'éducation, en vue notamment de contribuer à éliminer l'ignorance et l'analphabétisme dans le monde et de faciliter l'accès aux connaissances scientifiques et techniques et aux méthodes d'enseignement modernes. A cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

On compte 1500 élèves de plus chaque année dans le 1er degré et 1600 dans le second. 700 mineurs ne se seraient pas scolarisés. 20% des élèves scolarisés dans le second degré sont des mineurs dont les parents sont en situation irrégulière.

¹⁷ Article 34-II de l'Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.

APPENDICE 6: Decision MDE/2013-87, General recommendations on unaccompanied minors in Mayotte, 19 April 2013

Les associations locales relèvent trois problématiques principales :

- d'abord, la situation des jeunes de 6 à 16 ans soumis à obligation scolaire qui ne peuvent commencer ou poursuivre leur scolarité faute d'établissement acceptant de les accueillir. A titre d'exemple, on relèvera que, depuis la rentrée de septembre 2012, 60 enfants de moins de 16 ans ne sont pas scolarisés sur 137 demandes d'élèves allophones nouveaux arrivant ;
- ensuite, la situation des jeunes de 16 à 18 ans pour qui la scolarité s'achève brusquement faute d'orientation et qui peinent à intégrer les dispositifs de formation et d'insertion professionnelle, en raison de leur situation administrative ;
- enfin, la question de l'inscription scolaire reste préoccupante, certaines municipalités opposant un veto à l'inscription des élèves comoriens.

► **Le Défenseur des droits recommande, en vue d'assurer la mise en œuvre effective du principe de l'obligation scolaire, de renforcer l'équipement des écoles élémentaires en matériel pédagogique, d'envisager la création d'écoles en structure légère préfabriquées en attendant les constructions de classes pérennes, de garantir l'accès à un repas/collation quotidien à l'ensemble des élèves**

A cet égard, plusieurs orientations peuvent être suggérées pour guider l'action :

- s'appuyer sur les modalités du changement du rythme scolaire qui prévoit pour les communes un fonds d'amorçage incitatif (*50 euros par élèves*) utilisable, pour financer notamment l'achat de fournitures scolaires ;
- expérimenter les parcours d'insertion autour des emplois d'avenir ;
- constituer un vivier pour les nouveaux métiers utiles au développement de Mayotte et s'assurer que le Plan départemental d'insertion contienne des formations en adéquation avec les besoins propres au territoire ;
- réinstaurer un nouveau centre de formation des apprentis ;
- identifier des lycées, érigés en maison commune, intégrant une école des parents et renforcer l'apprentissage de la langue française ;
- examiner la faisabilité de créer une « école de la 2^e chance » ;
- confirmer les dispositions transitoires locales permettant à un majeur étranger de terminer le cycle scolaire entamé et éviter les situations de rupture pour les mineurs à l'approche de leur majorité en veillant à réduire les délais d'instruction de leurs demandes de titre de séjour ou de naturalisation ;
- encourager les missions de volontaires du service civique.

4) La prévention de la délinquance

► **Article 40 de la CIDE**

APPENDICE 6: Decision MDE/2013-87, General recommendations on unaccompanied minors in Mayotte, 19 April 2013

1. Les Etats parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tienne compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci (...)

3. Les Etats parties s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale, et en particulier :

a) D'établir un âge minimum au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale;

b) De prendre des mesures, chaque fois que cela est possible et souhaitable, pour traiter ces enfants sans recourir à la procédure judiciaire, étant cependant entendu que les droits de l'homme et les garanties légales doivent être pleinement respectés (...)

La situation générale du territoire débouche malheureusement sur une délinquance de survie. Outre la mise en œuvre des recommandations qui visent à prévenir les causes de cette délinquance, il y a lieu d'engager une politique active de prévention.

► **Le Défenseur des droits recommande de développer une politique de prévention spécialisée adaptée au public concerné et d'apporter aux mineurs en conflit avec la loi des réponses diversifiées.**

A cet égard, plusieurs orientations peuvent être suggérées pour orienter l'action :

- renforcer les moyens en éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) pour la prise en charge, en milieu ouvert, des jeunes délinquants lorsque cela s'avère nécessaire ;
- développer une politique de prévention adaptée en renforçant les équipes d'éducateurs spécialisés, pour assurer une présence dans la rue et éviter que les enfants s'exposent à la délinquance.
- clarifier les compétences et l'articulation entre la PJJ et les autres intervenants ;
- garantir en toutes circonstances aux mineurs délinquants des conditions d'incarcération conformes aux prescriptions en vigueur dès avant l'achèvement complet des travaux d'extension de la maison d'arrêt de Majicavo.

C. Les perspectives de moyen terme

Il y a lieu de poursuivre les travaux engagés en matière d'état-civil afin d'éviter toute entrave à l'exercice de droits fondamentaux liés à la difficulté de reconnaissance de la nationalité française.

► **Le Défenseur des droits recommande de procéder dans les meilleurs délais, à un recensement fiable de la population, à l'enregistrement et à la numérisation de l'ensemble des actes d'état civil, d'assurer leur diffusion aux administratives et organismes sociaux ayant à en connaître et de fixer des règles précises et harmonisées quant aux modalités de leur délivrance.**

APPENDICE 6: Decision MDE/2013-87, General recommendations on unaccompanied minors in Mayotte, 19 April 2013

Deux perspectives, qui, certes, n'aboutiront qu'à moyen terme, requièrent l'engagement immédiat de travaux préparatoires.

En premier lieu, sur le plan de la répartition des compétences institutionnelles, on rappellera que le budget consacré par le conseil général à la politique d'aide sociale à l'enfance (ASE) est de l'ordre de 2% (contre 55% à 60% pour les autres départements d'Outre-mer). Ainsi, dans l'Hexagone, le poste ASE est le 3ème des dépenses d'action sociale avec une dépense en moyenne de 102€ /habitants. Appliqué à Mayotte ce ratio devrait conduire à un budget de 21 millions d'euros alors qu'il est de ... 1,8 millions d'euros (chiffre non stabilisé, la chambre régionale des comptes ne parvenant pas à obtenir de données fiables).

► **Le Défenseur des droits recommande au Parlement d'examiner, à l'occasion des débats législatifs sur la décentralisation, les conditions juridiques dans lesquelles la compétence « aide sociale à l'enfance » pourrait être mise en œuvre, au moins de façon transitoire, par les services de l'Etat.**

En second lieu, on ne saurait ignorer que la question migratoire, principal défi de l'île est au cœur des relations entre les deux Etats souverains que sont la France et l'Union des Comores, signataire de La *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant* (ACRWC ou *Charte des enfants*)¹⁸.

► **Le Défenseur des droits souhaite qu'un dialogue fructueux soit noué entre les deux pays en vue de rechercher conjointement puis d'engager des politiques de coopération visant à mettre en œuvre les objectifs de la Convention internationale des droits de l'enfant, signée et ratifiée par les deux Etats. Il prendra part à ce dialogue en développant une politique d'échanges et de coopération avec l'institution nationale des droits de l'homme récemment créée par l'Union des Comores.**



En conclusion, afin que les recommandations évoquées dans le présent rapport puissent trouver une traduction concrète, notamment grâce aux financements européens, le Défenseur des droits recommande :

- d'une part, l'installation dès 2013 d'une conférence permanente des droits de l'enfants sur l'île de Mayotte, associant l'ensemble des acteurs publics et associatifs dont la tâche sera d'établir le calendrier des priorités ;
- d'autre part, le déploiement, à compter de 2014 et pour une durée déterminée, d'une mission d'appui composée d'agents publics volontaires pour mettre en œuvre ces objectifs.

¹⁸ <http://www.afrimap.org/english/images/treaty/file4239952267cd1.pdf>



Le programme JADE

Initialement mis en place par la Défenseure des enfants en 2007, le programme des « jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants » (JADE) est destiné à faire connaître aux collégiens les droits des enfants, tels qu'ils sont définis par la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). Les jeunes ambassadeurs sont des volontaires en service civique, âgés de 18 à 25 ans, recrutés par des associations agréées par l'Agence nationale du service civique en concertation avec l'Institution puis formés et encadrés par elle pour réaliser, durant l'année scolaire, des interventions de présentation de la CIDE.

Véritable outil de promotion des droits de l'enfant, le programme JADE participe également fortement à faire connaître les missions et le rôle du Défenseur des droits aux jeunes citoyens français qu'ils rencontrent.

Le programme JADE répond à trois objectifs :

1. Il s'inscrit parfaitement dans la mission de promotion des droits définie par la loi organique afin de faire connaître aux enfants les missions du Défenseur des droits et leur présenter la Convention internationale des droits de l'enfant
2. Il permet à l'Institution de développer des relations avec un public jeune qu'elle a par ailleurs peu d'occasions de rencontrer dans le cadre du traitement des réclamations ;
3. Il concourt à la notoriété du Défenseur des droits auprès des enfants et des professionnels

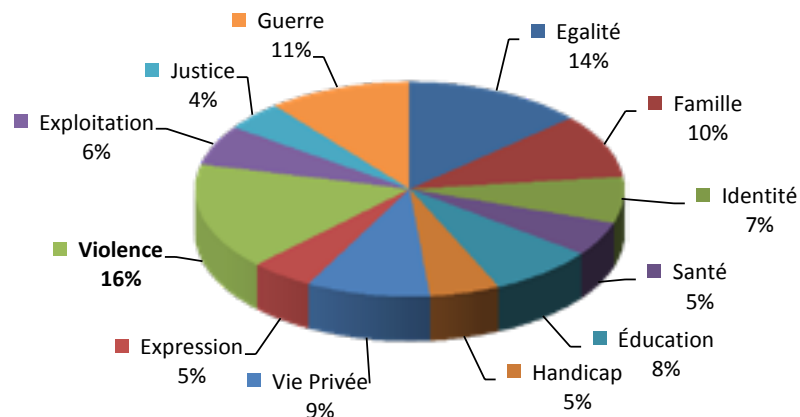
De manière à informer le plus grand nombre d'enfants, les jeunes ambassadeurs vont à leur rencontre dans des **lieux divers et variés** : collèges, lycées, accueils de loisirs, centres sociaux, hôpitaux, foyers, associations, établissements pénitentiaires pour mineurs, lieux d'apprentissage, événements grand publics (salons, forum...)

Déployé dans 16 départements, le programme JADE bénéficie du soutien des Conseils régionaux de la région Rhône-Alpes et de la région Pays de la Loire, des Conseils généraux du Bas-Rhin, de l'Isère, du Rhône et de l'Éducation nationale (Académie de Créteil, Grenoble, La Réunion, Lyon, Paris, Versailles, Strasbourg et le Vice rectorat de Mayotte).

En outre, depuis la création du programme JADE **36 délégués du Défenseur des droits**, se sont succédés pour assurer le **tutorat des jeunes ambassadeurs** qui interviennent sur leur département. Le tutorat des délégués facilite l'accompagnement des JADE au cours de leur mission et permet de **développer un réseau de contacts à l'échelle locale**

En huit ans d'existence, le programme JADE a permis à 268 jeunes volontaires de rencontrer près de 190 000 enfants et adolescents ; dont 146 475 collégiens lesquels ont ainsi pris la mesure des droits fondamentaux consacrés par la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE), droits universels s'appliquant à tous les enfants du monde.

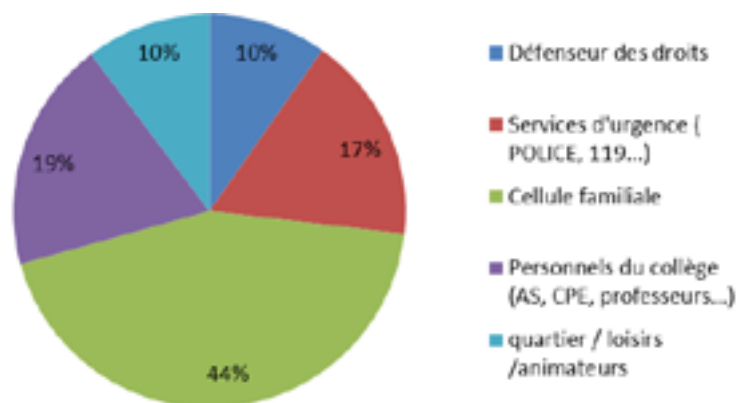
Le graphique ci-dessous montre sur les huit années d'existence du programme JADE les thèmes de la convention internationale qui ont le plus intéressés les collégiens



Le droit à l'égalité et le droit d'être protégé contre toutes les formes de violences sont les thèmes de la CIDE qui ont le plus intéressé les collégiens. Il faut souligner cependant que ces dernières années, les enfants se sentent très concernés par les questions relatives à la **protection de la vie privée** et au **droit de vivre en famille**.

En 2013/2014, le Défenseur des droits achève la huitième année du programme pour laquelle les jeunes ambassadeurs ont sensibilisé 30 000 jeunes. Cette promotion est marquée par un déploiement thématique du programme JADE visant à sensibiliser **le public lycéen et élèves apprentis** sur une autre thématique liée à l'un des champs de compétence de l'autorité : **la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité...**

Cette année, afin de contribuer au rapport que la France remettra au comité des droits de l'enfant à Genève, une question a été posée aux collégiens et lycéens afin de pouvoir mesurer la notoriété du Défenseur des droits auprès des jeunes. En effet, le Défenseur des droits a souhaité **évaluer le nombre de jeunes qui citent le Défenseur des droits comme moyen de recours en cas de difficulté**, en comparant avec d'autres acteurs de la protection et de la défense des droits en France.



Les résultats nationaux témoignent que le recours à **la cellule familiale** est largement privilégié chez les jeunes et que 10% des enfants interrogés s'adresseraient au Défenseur des droits.