

**RAPPORT DU DEFENSEUR DES ENFANTS
AU COMITE DE SUIVI DE LA CONVENTION INTERNATIONALE
RELATIVE AUX DROITS DE L ENFANT (CIDE).**

**REMARQUES RELATIVES AU SECOND RAPPORT PERIODIQUE
DEPOSE PAR LE GOUVERNEMENT FRANÇAIS DEVANT LE COMITE DE SUIVI.**

Ce rapport du Défenseur des Enfants (« l'ombudsman » français) suivra le plan proposé par le Comité dans sa note CRC/C/33. Il examinera donc, dans un premier temps, l'état des mesures d'application générale de la Convention Internationale sur les Droits de l'Enfant (CIDE) en France, la définition de l'enfant et les principes généraux. Il s'attachera aux conditions dans lesquelles sont respectés les libertés et droits civils. Dans une deuxième partie, il abordera plus spécifiquement la situation des enfants qui nécessitent une protection et des prestations particulières du fait des situations dans lesquelles ils peuvent se trouver. Il s'agira des questions relatives au milieu familial et à la protection de remplacement, des situations où sont mis en cause santé et bien-être des enfants et de leurs familles, de l'accès à l'éducation, aux loisirs et à la culture et, enfin, des mesures spéciales de protection de l'enfance (situations d'urgence, enfants en conflit avec la loi, enfants exploités).

Ce rapport du Défenseur des Enfants s'appuie sur les travaux menés par l'institution depuis 3 ans et demi, présentés dans des rapports annuels remis au Président de la République et au Parlement français. Il prend en compte les milliers de plaintes reçues par l'institution émanant de parents, d'enfants eux-mêmes ou d'associations qui signalent des situations individuelles ou collectives dans lesquelles les droits des enfants ne seraient pas respectés.

INTRODUCTION.

L'immense majorité des 13,5 millions de mineurs en France traversent sans problèmes importants leurs années d'enfance et d'adolescence.

Ils vivent dans un pays qui est épargné par la guerre depuis des décennies, où leur santé est protégée, leur éducation est assurée, leur voix est entendue. De façon générale, leurs conditions de vie sont bonnes et leurs droits respectés. L'évolution de la législation tend le plus souvent à mettre les règles de droit françaises en conformité avec les engagements souscrits lors de la ratification par la France de la CIDE, en 1990.

Mais il y a des ombres à ce tableau.

Certaines catégories d'enfants sont dans des situations de grande fragilité et les mesures prises pour un meilleur respect de leurs droits sont insuffisantes, voire, dans certains cas, vont à contresens de leur intérêt. C'est parfois le cas des enfants et adolescents dont les parents se

sont séparés, ou confiés à des institutions, des enfants victimes d'abus sexuels et de maltraitance, c'est trop souvent le cas des enfants handicapés, des mineurs étrangers, des enfants en conflit avec la loi, des enfants exploités, de ceux dont les parents sont incarcérés, des enfants dont les parents sont atteints par la crise économique. Par ailleurs, la situation des adolescents a été à ce jour trop largement négligée et la prise de conscience de la nécessité d'une politique adaptée en leur direction, dont on doit se féliciter, est extrêmement récente. Compte tenu de la profonde crise que traverse la pédopsychiatrie en France, par manque d'anticipation des besoins depuis de nombreuses années, les listes d'attente pour bénéficier d'une prise en charge adaptée dans ce domaine sont devenues si longues qu'elles peuvent mettre en péril non seulement le soin dû à l'enfant mais parfois sa vie elle-même (suicides).

Il faut par ailleurs constater que la gestion décentralisée des services sociaux de soutien aux enfants, si elle permet une meilleure proximité, est aussi source de grandes inégalités selon l'endroit du territoire où vivent les enfants. Il s'agit là d'une source d'inquiétude majeure par rapport au respect de la CIDE. La France est en effet organisée administrativement en 22 régions, en métropole, elles-mêmes divisées en départements (une centaine). Ces derniers constituent les unités de gestion de la politique de soutien à l'enfance. S'y ajoutent des départements d'outre-mer (trois départements français d'Amérique, île de la Réunion dans l'Océan Indien), des collectivités territoriales d'outre-mer (St Pierre et Miquelon en Amérique, Mayotte dans l'Océan Indien) et des Territoires d'outre-mer dans le Pacifique, qui ont leurs propres gouvernements (Nouvelle Calédonie, îles Wallis et Futuna, Polynésie française).

Il faut par contre souligner que des progrès très importants ont été réalisés pour mieux faire connaître et respecter la Convention et la notion de Droits de l'Enfant. La création, par la loi du 6 mars 2000, du Défenseur des Enfants est une conséquence directe de l'examen attentif par le Parlement des conditions dans lesquelles cette Convention était effectivement mise en vigueur. Tant au niveau gouvernemental, sous l'impulsion du Ministère délégué à la Famille, qu'à celui d'un nombre croissant de municipalités et de collectivités locales, bien souvent en lien avec le Ministère de l'Education nationale et de la Justice et leurs services régionaux, de nombreuses opérations de promotion de la CIDE ont lieu autour du 20 novembre chaque année. Les initiatives de nombreux départements en ce sens sont également à souligner. D'une journée nationale des droits de l'enfant (le 20 novembre), on est passé à de véritables semaines des droits de l'enfant, faisant participer de façon active les enfants.

Le vote par l'Assemblée Nationale, à l'unanimité, le 13 février 2003, de la création de Délégations parlementaires aux droits des enfants représentera un progrès majeur si le texte est voté par le Sénat, ce qui reste à faire au moment où ce rapport est rédigé. Ces délégations parlementaires, comprenant chacune 24 élu(e)s de toutes sensibilités politiques, seraient chargées de déterminer les conséquences de tous les futurs textes examinés par le Parlement du point de vue de leur impact sur les droits des enfants. Elles devraient également informer le Parlement sur la politique gouvernementale et l'application des lois qui touchent aux droits des enfants. On disposera là, lorsqu'il verra le jour, d'un outil de grande importance, dans une démocratie, pour la promotion de la CIDE.

Toutefois la mise en place dans les esprits de la notion même de Droits de l'Enfant est une œuvre de long terme. De ce point de vue la France doit rester extrêmement vigilante. Si le Conseil d'Etat, la Cour suprême en matière de justice administrative, a reconnu l'applicabilité directe de plusieurs articles de la CIDE, la Cour de Cassation, la Cour suprême en matière de justice judiciaire, refuse toujours de considérer cette Convention, pourtant ratifiée par la France, comme d'application directe par les tribunaux. Il y a là une incohérence au plus haut niveau, qui reste à résoudre. Le Comité de suivi de la Convention l'avait déjà souligné à juste titre en 1994.

Des reculs restent possibles en terme de protection et de prestations.

Les avancées en terme de participation des enfants sont encore timides. Pour beaucoup d'enfants, d'adolescents, de parents et de travailleurs sociaux, il reste difficile de traduire dans leur vie quotidienne l'effectivité de la Convention. La violence et l'humiliation contre les enfants restent encore des pratiques souvent tolérées. On trouve encore de nombreux partisans de la « correction éducative » qui recourent aux châtiments corporels en famille comme moyen d'éducation. Le Comité Européen des Droits Sociaux, dans ses conclusions 2003, a considéré qu'en ce domaine la France ne respectait pas la Charte européenne des droits sociaux, du fait que le châtiment corporel au sein de la famille n'est pas légalement interdit.

1. LES MESURES D'APPLICATIONS GENERALES DE LA CIDE.

1.A. Les suites données aux observations du Comité de suivi adressées à la France en 1994 lors de l'examen du premier rapport français.

- *Le Comité avait souhaité que la France réexamine sa réserve à l'égard de l'article 30 de la CIDE.* La Constitution française ne reconnaissant pas la notion de minorités, le maintien de cette réserve paraît logique au Défenseur des Enfants. Les risques de dérives communautaristes, dans le contexte actuel, que permettrait la reconnaissance officielle de minorités justifient le maintien de la position des autorités françaises.
- *Le Comité avait souligné la nécessité de mettre en place les garanties suffisantes contre les effets sociaux négatifs potentiels de la décentralisation, en particulier pour les enfants qui appartiennent aux groupes les plus vulnérables.* Le Défenseur a pu constater que les garanties ne sont pas apportées de façon égale sur tout le territoire et que cette inquiétude restait pleinement justifiée. Elle l'est d'autant plus que la Constitution française a été modifiée le 23 mars 2003. Il est désormais précisé à l'article premier de la Constitution que, pour la République, « son organisation est décentralisée ».
- *Le Comité avait insisté sur l'importance d'une coopération étroite en matière budgétaire entre le gouvernement et les autorités locales de façon à réduire les inégalités éventuelles entre les régions pour ce qui est de la fourniture de services.* Cette préoccupation rejoint celle du Défenseur des Enfants. Les conditions dans lesquelles se déroulera la nouvelle phase de décentralisation en France ne sont en effet pas encore fixées, en particulier sur les conditions de péréquation budgétaire.
- *Le Comité avait souhaité recevoir un exemplaire des rapports annuels que le gouvernement français comptait soumettre à l'Assemblée Nationale au sujet des politiques de mise en œuvre des droits de l'enfant.* Force est de constater que ces rapports n'ont pas été remis au Parlement systématiquement chaque année.
- *Le Comité avait fait part de son inquiétude sur la compatibilité réelle des mesures législatives alors envisagées pour réformer les conditions de naissance anonyme (« accouchement sous X ») avec les principes généraux de la CIDE sur le droit de l'enfant à connaître ses origines.* La loi effectivement adoptée le 22 janvier 2002 sur l'accès aux origines personnelles, pour être un progrès, ne répond, du point de vue du Défenseur des Enfants, et comme le craignait le Comité, que partiellement aux principes de la CIDE. Elle ne prévoit en effet qu'une « incitation » de la mère à laisser son identité lorsqu'elle envisage l'accouchement anonyme. Cette incitation nous semble insuffisante.

Il faut toutefois souligner que la Cour Européenne des Droits de l'Homme, saisie par une plaignante française, a estimé le 13 février 2003 que cette loi n'était pas incompatible avec le respect de la Convention européenne des droits de l'homme.

- *Le Comité avait suggéré d'examiner plus avant les moyens d'encourager l'expression de l'opinion de l'enfant et de faire en sorte que son avis soit dûment pris en considération dans toute décision qui concerne sa vie.* Des progrès ont été accomplis notamment dans le domaine médical mais pas dans le domaine judiciaire. Le Défenseur des Enfants déplore que l'audition du mineur âgé de 13 ans (et plus) ne soit pas obligatoire devant le juge aux affaires familiales lorsque ses parents se séparent et que le projet de loi de réforme du divorce actuellement en discussion devant le Parlement ne prenne pas en compte cette suggestion. L'avis rendu en 1994 par le Comité reste donc tout à fait d'actualité, dix ans après.
- *Le Comité avait suggéré d'adopter des mesures pour garantir la réalisation sans réserve des droits économiques et sociaux des enfants des secteurs les plus pauvres et les plus vulnérables.* Des mesures ont été effectivement prises en particulier pour une meilleure harmonisation des prestations sociales. Le Défenseur des Enfants constate toutefois que la question du logement des familles les plus pauvres, en particulier immigrées, reste encore largement sans solutions satisfaisantes. Le saturnisme continue à toucher encore des enfants vivant dans des logements insalubres.
- *Le Comité avait souhaité que soit mis en place un mécanisme permanent de coordination, d'évaluation et de suivi pour les politiques de mise en œuvre de la CIDE.* Il entre bien entendu dans les missions du Défenseur des Enfants, telles que fixées par la loi, d'exercer sa vigilance sur ce point, mais l'institution n'a évidemment pas de rôle de coordination. Il faut noter la volonté gouvernementale d'une meilleure coordination sur le suivi des enfants handicapés, volonté dont il reste à voir la traduction concrète. Il faut surtout noter la mise en place prévue dans le courant de l'année 2004 d'un Observatoire national de l'enfance en danger. Il présentera l'intérêt essentiel d'associer dans une même structure des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et des associations. De cette façon, des informations émanant de sources variées pourront être consolidées. A l'heure où ces lignes sont écrites, les fonctions exactes de cet observatoire demeurent encore incertaines.
- *Le Comité avait suggéré que la politique de coopération internationale de la France prenne en compte l'importance des programmes sociaux dans le cadre de l'aide au développement.* Le Défenseur des Enfants regrette que, pas plus que les autres pays de l'OCDE, la France n'atteigne l'objectif initialement fixé de 0,7 % du Produit Intérieur Brut consacré à l'aide au développement. Il faut, toutefois, dans ce cadre, souligner que des efforts ont été accomplis en particulier en faveur des programmes de lutte contre le VIH/SIDA.
- *Le Comité avait suggéré à la France de revoir sa législation sur l'âge minimum requis pour contracter mariage.* Cela n'a pas encore été fait. Cet âge, fixé à 18 ans pour les garçons, reste à 15 ans pour les filles, sauf dispenses accordées par le Procureur de la République pour motifs graves. Le Défenseur regrette que le seuil ne soit pas relevé à 18 ans pour les filles, car cela faciliterait la lutte contre les mariages forcés.
- *Le Comité avait fait part de sa préoccupation sur la situation des enfants étrangers isolés.* Ce phénomène s'est développé depuis 1994, pour de multiples raisons, tenant au

développement de zones de conflits entraînant des déplacements de population dans de nombreuses régions du globe, à la dégradation de la situation économique des pays les plus pauvres favorisant la migration, dont celle des adolescents, mais aussi à l'organisation d'une économie criminelle de traite des personnes humaines. Des progrès ont été réalisés pour affronter ces nouveaux enjeux tout en respectant les droits des enfants, mais ils ne sont pas à la hauteur des défis.

- *Le Comité avait fait part de son inquiétude sur la législation et la pratique en matière d'arrestation, de détention, de condamnation et d'incarcération des mineurs.* Il s'agit là d'une inquiétude partagée par le Défenseur des Enfants, avivée depuis les mesures législatives du 9 septembre 2002. Les conditions de détention des mineurs restent souvent inadaptées et non conformes aux recommandations de la CIDE, ce qui sera détaillé ultérieurement. Le droit pénal applicable aux mineurs tend à abandonner la primauté de l'éducatif au profit de celle du répressif. Les textes de loi présentés devant le Parlement en 2003 dans le but de lutter contre la délinquance tendent à allonger la durée de la rétention dans des locaux de police jusqu'à quatre jours, pour des mineurs suspects de certains délits. Ce texte n'est pas encore appliqué à l'heure où ces lignes sont écrites, mais ne fait que confirmer une tendance inquiétante.
- *Le Comité s'était inquiété des conditions de l'emploi des enfants qui n'ont pas achevé leur scolarité obligatoire.* Le Défenseur des Enfants souligne que le phénomène du travail des enfants ne concerne qu'un petit nombre d'enfants en France et que des améliorations tout à fait positives ont été apportées au Code du travail. Elles pourraient utilement être complétées pour les enfants mannequins et qui participent à des spectacles. Toutefois, le véritable problème est celui des enfants étrangers clandestins victimes des réseaux de travail forcé. Il est essentiel de mener une politique qui ne confonde pas les victimes et les organisateurs de ces réseaux. Il serait également essentiel de permettre aux mineurs étrangers, âgés de 16 à 18 ans, de pouvoir accéder aux formations en apprentissage, ce qui supposerait la délivrance d'un titre de séjour adapté, s'agissant de situations alternant formations théoriques et formations sur des postes de travail.

1.B. Les mécanismes mis en place pour surveiller la mise en œuvre de la Convention.

Il est regrettable que la France ait remis son deuxième rapport tardivement, avec quelque quatre ans de retard. Cela correspond également au fait que les gouvernements successifs n'ont pas toujours respecté les dispositions de l'article 76 de la loi du 27 janvier 1993 qui prévoit la remise d'un rapport annuel au Parlement. La remise du rapport annuel du Défenseur des Enfants au Président de la République et au Parlement, depuis le 20 novembre 2000, ne supplée évidemment pas à cette obligation gouvernementale. Il sera donc d'autant plus important de voir effectivement se mettre en place les Délégations parlementaires aux droits de l'enfant évoquées plus haut. Elles devraient être une garantie de suivi parlementaire de la mise en œuvre de la CIDE.

Dans ses rapports annuels, depuis 2000, le Défenseur des Enfants surveille de façon très précise la mise en œuvre de la CIDE.

Les réclamations individuelles traitées par l'institution le sont toujours à partir de l'analyse d'une situation de danger pour l'enfant ou d'un droit non respecté. Par ailleurs, chaque année un thème principal fait l'objet d'enquêtes approfondies pour vérifier la conformité des textes et des pratiques avec la CIDE, mettre en lumière les dysfonctionnements majeurs mais aussi les

expériences innovantes respectueuses de la CIDE. Cela a été le cas pour le droit des mineurs étrangers à la non discrimination (2001), le droit des enfants à l'accès aux soins de santé (2002) et le droit des enfants à l'éducation (2003). Chacun de ces rapports a été l'occasion de faire des propositions de réforme au gouvernement et au Parlement pour améliorer la situation au regard de l'effectivité de la CIDE. Plusieurs de ces propositions ont été suivies d'effet. Enfin le Défenseur des Enfants émet des avis sur des questions d'actualité concernant les droits des enfants, de façon à rappeler la nécessité de se conformer aux obligations créées par la CIDE. Cela a été notamment le cas sur l'accès aux origines, sur la protection des enfants se prêtant à des recherches biomédicales, sur le statut de réfugiés à accorder aux anciens enfants soldats, sur la nécessité de mettre en place une politique de l'adolescence, sur la protection des enfants face aux images et messages violents diffusés par les différents supports de communication, sur le respect par les médias des dispositions juridiques de protection des mineurs en matière d'information. Ou bien encore, sur la situation des enfants dans le cadre de la réforme de la loi sur le divorce, sur la laïcité à l'école. Pour réfléchir à l'ensemble de ces questions, le Défenseur des Enfants s'appuie sur un Comité consultatif, composé de trente personnalités issues du monde politique, scientifique, médical, judiciaire, associatif, universitaire. Il s'appuie également sur un Comité consultatif de jeunes, composé de vingt adolescents âgés de 14 à 17 ans, pour moitié filles et pour moitié garçons, issus des différentes régions et engagés dans des cursus scolaires les plus variés. Ce Comité de jeunes se réunit deux fois par an et ses membres communiquent entre eux tout au long de l'année dans un Forum de discussion sur Internet.

Il existe par ailleurs en France une Commission nationale consultative des droits de l'homme qui, chargée d'élaborer des recommandations aux pouvoirs publics, exerce un suivi attentif des questions relatives à l'enfance par le biais de sa sous-commission « Droits de l'enfant ». Elle a émis de nombreux avis qui sont rappelés dans le rapport remis par le gouvernement français. De nombreuses et efficaces associations interviennent également en France pour souligner les défaillances éventuelles dans la mise en œuvre de la CIDE, soit isolément, soit regroupées au sein de collectifs. Certaines, comme le Conseil Français des Associations pour les Droits de l'Enfant (COFRADE) ou DEI France (branche française de Défense des Enfants International) reprennent l'ensemble des thématiques de la CIDE. D'autres ont une action plus spécialisée, en particulier sur les conditions de protection des enfants victimes et la prévention de la maltraitance et des abus sexuels.

La coordination des actions en faveur de l'enfance a été freinée par la suppression en 1999 d'un outil d'analyse, qui était le Centre international de l'enfance et de la famille. Elle l'est également par l'absence de coordination et de contrôle des actions de l'aide sociale à l'enfance menées par les départements sans véritable lieu de coordination. En ce sens, la décentralisation peut agir comme un frein aux politiques publiques menées par l'Etat, qui manque ainsi d'éléments susceptibles de relayer son action propre de façon équilibrée sur tout le territoire. Une évolution intéressante devrait se manifester en 2004 avec la mise en place d'un Observatoire national de l'enfance en danger, évoqué plus haut, à l'initiative du Ministère délégué à la famille. Cela ne concerne toutefois qu'une catégorie d'enfants, même s'il s'agit bien entendu de ceux pour lesquels il faut une attention prioritaire. Les études épidémiologiques sont actuellement insuffisantes sur les maltraitances, les données statistiques sont floues dans un grand nombre de domaines. C'est en particulier le cas pour les enfants handicapés, où il n'est pas possible de répondre à une question simple telle que « combien d'enfants et d'adolescents handicapés sont en attente d'une solution de scolarisation ? ». Selon les sources, toutes officielles, l'estimation variera de 6 000 à 15 000 !

1.C. Le contexte français.

Le dispositif actuel de protection de l'enfance.

Globalement, c'est un dispositif très largement déployé, diversifié, associant des structures relevant de l'Etat central (Education nationale, Justice), des structures administratives nationales et locales, l'action propre des départements et celle du mouvement associatif. De plus en plus le rôle essentiel des parents est reconnu. La très grande majorité des enfants qui ont besoin d'une protection adaptée reçoivent de l'aide de ces sources différentes.

Toutefois, ce dispositif présente des faiblesses. La plus importante est liée au phénomène de décentralisation sans qu'en parallèle n'ait été mis en place un outil de coordination entre les acteurs décentralisés et l'Etat, de contrôle, d'élaboration et de diffusion des bonnes pratiques. Cela se traduit par d'importantes inégalités d'accès à leurs droits pour les enfants selon la zone géographique dans laquelle ils vivent. C'est ainsi le cas dans certains départements ou territoires d'outre-mer. De ce point de vue, la situation des enfants en Guyane est particulièrement préoccupante, en particulier sur les conditions d'accès à l'éducation, et aux structures de soin dans une moindre mesure.

Cela peut aussi se traduire par des mécanismes de double compétence entre l'Etat et les collectivités locales. Cela se pose par exemple pour les familles en errance qui ont des enfants de moins de trois ans. L'Etat demande aux départements de prendre en charge les femmes isolées enceintes ou accompagnées d'enfants de moins de trois ans puisque le département a la charge de l'aide sociale à l'enfance. Certains départements en renvoient la prise en charge à l'Etat car les familles en errance relèvent de la solidarité nationale pour leur hébergement. Un problème se pose dans de nombreux départements : quelle est l'autorité qui a la charge financière et la responsabilité d'accueillir cette catégorie d'enfants ?

De telles difficultés peuvent enfin se traduire par des refus purs et simples d'assurer la protection des enfants en danger. C'est parfois le cas pour les mineurs étrangers isolés, lorsque l'autorité judiciaire refuse de les considérer comme en danger, au motif qu'elle serait alors instrumentalisée par les réseaux qui organisent des trafics d'êtres humains. Certains départements demandent à l'Etat d'assurer une participation financière, s'agissant de mineurs sans attache territoriale.

Ce dispositif est parfois discriminatoire. C'est le cas pour les enfants étrangers résidents en France, qui n'y sont pas entrés par la voie du regroupement familial. Leurs parents étrangers, résidant régulièrement en France en dehors de cette procédure, sont alors privés d'allocations familiales pour ces enfants.

Le dispositif d'aide est par ailleurs très largement insuffisant pour la situation des enfants handicapés, ce qui sera développé ultérieurement.

D'autre part, il est à noter qu'en France, les juges pour enfants sont dotés d'une double compétence, à la fois pour l'assistance éducative destinée à protéger les mineurs en danger et l'action répressive pour les mineurs délinquants. C'est une démarche particulièrement importante et bien adaptée à la fragilité de l'enfance et de l'adolescence. Cette double compétence, élément essentiel de la politique de l'enfance, pourrait être menacée par les récentes évolutions, tendant à confier le volet protectionnel uniquement aux services administratifs, ce qui se traduirait ipso facto par une spécialisation des juges de la jeunesse sur l'aspect répressif de leur mission. La cohérence entre les volets préventifs et répressifs est pourtant une des conditions de l'efficacité. Les enfants en danger ont aussi besoin d'une protection judiciaire.

Les incidences des progrès des sciences de la vie.

De façon générale, il y a en France une grande attention aux questions de bioéthique et une grande sensibilité de l'ensemble du corps social, avec un consensus pour condamner toutes les dérives possibles sur le clonage reproductif. Certaines inquiétudes demeurent toutefois, que traduit la difficulté à faire adopter par le parlement une nouvelle loi de bioéthique, pourtant en chantier depuis de nombreuses années. Le développement de certaines techniques de procréation médicalement assistée, telle que l'ICSI (Intra Cytoplasmic Sperm Injection), s'est fait, en France comme dans d'autres pays, en violation des normes de Nuremberg sur la bioéthique (expérimentation directe sur l'être humain, sans passer par un modèle animal). Cela a conduit le Défenseur des Enfants à solliciter le Comité National Consultatif d'Ethique, organisme public chargé de conseiller les autorités sur ces questions. Ce dernier a rendu un avis qui laisse la question sans solution.

D'autre part, la mise en place par la loi de l'interdiction totale de révéler l'identité du donneur en cas de procréation médicalement assistée avec tiers donneur est certainement contradictoire avec la CIDE, sur le droit à connaître ses origines dans la mesure du possible, puisqu'il s'agit de la seule situation où il est interdit de faire une contestation en paternité.

Les difficultés d'insertion sociale et professionnelle.

Plusieurs des programmes mis en place au cours des années passées pour favoriser l'emploi des jeunes ont été remis en cause récemment. C'est en particulier le cas du dispositif des « Emplois Jeunes », destiné à insérer de nombreux jeunes dans le monde du travail moyennant des aides financières publiques. De nouvelles mesures ont été prévues, dont il est prématuré de dire si elles auront le même impact.

D'autre part, l'insertion sociale des adolescents implique la prévention des « conduites à risque », qui se caractérisent par la répétition des actes auto agressifs, l'abus, l'addiction à divers toxiques. Les politiques de sensibilisation par diffusions de messages généraux ont un impact limité.

Il faut souligner l'intérêt d'une politique récente de lutte contre le tabagisme, avec de très fortes augmentations du prix des cigarettes et la mise en place de démarches pour des écoles et lycées « sans tabac », ce qui est une étape essentielle. Le développement à l'école de Comités d'Education à la Santé et à la Citoyenneté et de Conseils de la vie lycéenne est une façon intéressante d'associer les adolescents à cette lutte contre les conduites à risque.

1.D. Alignement de la législation française sur les dispositions de la Convention.

Mesures concernant la France.

La tendance générale est bien à l'adaptation de la législation française pour se conformer aux dispositions de la CIDE, comme l'indique le rapport de la France au Comité. La réforme la plus importante est l'adoption de la loi de mars 2002 sur l'autorité parentale, qui consacre la coparentalité et le droit de l'enfant à maintenir des relations avec ses deux parents même après la séparation de ceux-ci. Il est également important de noter qu'a disparu l'inégalité successorale entre enfants « légitimes » et « adultérins ».

Il faut cependant noter, comme indiqué précédemment, que la Cour de Cassation continue à refuser la possibilité aux justiciables d'invoquer la CIDE. Elle a toutefois accepté de vérifier la conformité du droit interne au traité sans aller jusqu'à admettre son effet direct (dans deux arrêts de 1996 et 1997). Cela ne l'en a pas moins conduite à transgresser l'article 2 de la CIDE en acceptant une discrimination entre enfants français et étrangers, en estimant (arrêt de mai 2001) que la désignation d'un représentant légal pour un mineur étranger isolé n'était pas nécessaire devant le juge qui statue sur son maintien en « zone d'attente ». Ces zones sont des lieux spécialement créés dans les ports et aéroports, où sont retenus des étrangers mineurs ou majeurs dans l'attente de la vérification de la légalité de leur entrée en France. Le Défenseur des Enfants s'est élevé publiquement contre la présence de mineurs dans ces lieux privés de liberté, où ils sont retenus avec des adultes. La loi française a depuis été réformée pour permettre la désignation automatique d'un tel représentant (« administrateur ad hoc »).

Il faut également noter que la récente loi sur la lutte contre la délinquance tend à élargir les conditions d'incarcération des mineurs.

Bien entendu, la mise en place de Délégations parlementaires aux droits de l'enfant, si elle se concrétisait, serait une garantie importante d'un meilleur alignement dans l'avenir de la législation française sur les dispositions de la CIDE.

La France dans le monde.

La ratification par la France des principaux instruments internationaux qui permettent de lutter contre le trafic des êtres humains s'applique bien évidemment aux enfants. Il est par contre regrettable que la France n'ait pas encore ratifié la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants.

La fermeture du centre de transit de Sangatte, situé sur la côte française, face aux côtes britanniques, suite à un accord franco-britannique, a supprimé un lieu de regroupement où se rassemblaient des milliers de majeurs et de mineurs (particulièrement d'origines afghane ou irakienne) mais n'a en rien apporté une réponse aux tentatives de ces derniers d'entrée sur le sol britannique via la France. Ces candidats à l'émigration vers la Grande Bretagne se répartissent maintenant, sans recevoir d'aide véritable, sur toutes les côtes nord Ouest de la France, ce qui n'est guère plus satisfaisant que la situation antérieure.

Plus spécifiquement, le protocole signé entre la France et la Roumanie pour apporter de façon coordonnée une réponse éducative et de soutien, sous contrôle judiciaire, tant en France qu'en Roumanie, aux mineurs roumains interpellés en France est une démarche novatrice. Sa mise en application est encore modeste mais elle mérite d'être suivie.

1.E. Mesures prises par la France pour faire connaître les principes et les dispositions de la CIDE aux adultes et aux enfants.

Il y a dans ce domaine un véritable effort de nombreux partenaires, en utilisant de nombreux outils : affiches, conférences, disques, ouvrages pour enfants, manifestations les plus diverses... Le principal manque concerne le très faible effort de formation sur les droits des enfants à destination des différentes professions qui sont en contact avec les enfants, qu'il s'agisse de formation initiale ou continue. Cela concerne tout particulièrement les professionnels de la santé, de l'éducation, du travail social, du monde judiciaire, policier et pénitentiaire.

1.F. Mesures destinées à assurer au rapport de la France une large diffusion.

Il n'y a pas eu de concertation suffisante avec le monde associatif préalablement à l'élaboration du rapport gouvernemental, ni de politique de diffusion large. Si cette attitude était maintenue, il serait extrêmement préjudiciable que les conclusions du Comité ne donnent pas lieu à une meilleure diffusion. Le Défenseur des Enfants fait part de son inquiétude à ce sujet. De son côté, il diffusera largement le présent rapport.

2. DEFINITION DE L'ENFANT (article 1)

2.A. L'exercice de ses droits par le mineur.

Comme signalé précédemment, le Défenseur des Enfants déplore que l'âge du mariage reste fixé à 15 ans pour les filles. L'alignement sur l'âge de 18 ans, comme pour les garçons, serait un outil pour lutter contre les mariages forcés.

Il est par ailleurs regrettable que les mineurs étrangers dépourvus de titre de séjour (situation des mineurs isolés par exemple) ne puissent pas accéder, à partir de 16 ans, aux formations en apprentissage ou en alternance, contrairement aux mineurs français, ces formations étant assimilées à l'exercice d'un contrat de travail. Il s'agit d'une mesure discriminatoire qui pénalise ces mineurs qui ont souvent des difficultés à suivre une formation classique. Le Défenseur des Enfants a déjà adressé des demandes en ce sens aux pouvoirs publics, sans succès jusqu'à présent.

Le rapport de la France mentionne à juste titre le fait que l'avis de l'enfant est pris en considération avant qu'il ne suive un traitement médical s'il est apte à exprimer sa volonté et doté de discernement. Il faut toutefois noter qu'aucune procédure n'est précisée pour trancher cette question lorsqu'il y a conflit entre les parents, ou entre parents et enfant. De plus, si l'adolescente peut consulter à titre personnel un médecin et se faire délivrer des contraceptifs de façon anonyme, il faut noter que la Sécurité Sociale remboursera théoriquement le paiement des honoraires aux parents. Dans la pratique, ce coût est le plus souvent gratuit. Une mineure peut demander une interruption volontaire de grossesse (IVG) sans l'accord des titulaires de l'autorité parentale ni sans qu'ils en soient informés. Le médecin doit s'efforcer dans l'intérêt de celle-ci d'obtenir son consentement pour que ses parents soient consultés. Si toutefois elle le refuse, elle en a la possibilité sous réserve d'être accompagnée dans sa démarche par une personne majeure de son choix. Les documents relatifs à la prise en charge des frais sont remplis de façon anonyme.

2.B. L'exercice des droits procéduraux par les mineurs.

Le droit d'être entendu lors d'une procédure judiciaire et le droit d'être assisté juridiquement ne sont pas systématiques en France pour les mineurs.

En effet, l'enfant qui le demande, alors qu'il a manifestement sa capacité de discernement, n'est pas toujours entendu devant le juge aux affaires familiales. Si le juge est, alors, tenu de motiver,

donc d'expliciter sa position, les motivations de ce refus d'entendre l'enfant sont très souvent stéréotypées.

D'autre part, les mineurs incarcérés sont souvent livrés à eux-mêmes sans assistance juridique, notamment lorsqu'ils comparaissent devant les instances disciplinaires de l'établissement pénitentiaire. En effet ces mineurs ont le plus souvent des relations très distendues avec leurs parents, voire inexistantes. De nombreuses demandes d'aide juridictionnelle (aide financière d'origine publique) pour ces mineurs sont alors refusées parce que les parents ne fournissent pas les pièces nécessaires à l'attribution d'un avocat.

Il serait par ailleurs souhaitable de ne plus lier l'attribution de l'aide juridictionnelle pour l'avocat de l'enfant aux ressources financières des parents dans les procédures d'assistance éducative. (mesures de protection mises en œuvre par le juge). L'assistance éducative est en effet un dispositif de protection judiciaire des mineurs mis en place précisément lorsqu'il y a défaillance des parents. Il y a donc là une contradiction interne.

Il faut enfin signaler que l'exercice effectif des droits procéduraux par le mineur nécessite une spécialisation des avocats en droit des mineurs. Cela n'est pas le cas dans l'ensemble du pays et il y a de très fortes inégalités d'un Barreau à un autre. De plus, il y a de fortes disparités géographiques sur l'existence ou non de lieux d'information juridique gratuite adaptés aux adolescents.

3. PRINCIPES GENERAUX

3.A. La non discrimination (article 2).

Le principe de non discrimination est consacré au niveau constitutionnel. La mise en place en 2004 d'une autorité administrative indépendante de lutte contre les discriminations devrait encore renforcer l'effectivité de ce principe.

Il reste en effet assez largement battu en brèche en matière de logement, d'emploi ou de prestations sociales. Ainsi, il n'est pas prévu d'allocations familiales pour les enfants de parents étrangers en situation régulière mais qui ne sont pas entrés en France par la procédure dite du « regroupement familial ». Les parents qui vivent dans des squats ont parfois des difficultés à faire scolariser leurs enfants.

Les manifestations de discrimination sur la couleur de peau et le nom patronymique ne sont pas rares.

Il y a, de plus, des cas de discriminations entre certains enfants des territoires d'outre-mer et ceux de France métropolitaine.

A Mayotte, les enfants de familles mahoraises relevant du statut personnel ne bénéficient pas de tous les droits consacrés par la Convention. Le droit coutumier est en effet inégalitaire au point de vue successoral au détriment des filles. Elles n'héritent que d'une demi part par rapport aux garçons. Les enfants naturels ne sont pas reconnus et ne peuvent rien hériter de leur père. En Polynésie française, les procédures d'adoption sont bloquées du fait de l'incertitude juridique sur l'autorité qui doit présider le « conseil de famille » : le Haut Commissaire, représentant de l'Etat dans le Territoire, ou le Président du gouvernement de Polynésie française ?

3. B. L'intérêt supérieur de l'enfant (article 3).

Le droit français confirme bien qu'il s'agit d'un critère essentiel de décision. Le Conseil d'Etat a rappelé en septembre 1997 qu'il s'agissait d'un principe qui s'imposait à toutes les juridictions administratives.

Lorsqu'une décision judiciaire retire un enfant hors de son domicile familial et considère que ses parents ne sont plus à même de représenter ses intérêts, l'application de ce principe nous paraît devoir conduire à une séparation des responsabilités entre les missions de « gardien de l'enfant » (celui à qui l'enfant est confié) et celles « d'administrateur ad hoc » (celui qui représente son intérêt supérieur). Il peut en effet y avoir contradiction d'intérêt entre ces deux fonctions. Cette précaution n'est malheureusement pas toujours prise. Il nous semble qu'en outre l'enfant devrait toujours disposer d'un avocat spécialisé dans le droit des mineurs, qu'il soit auteur de délits ou victime.

3.C. Droit à la vie, à la survie et au développement (article 6).

- Les grossesses adolescentes restent un sujet de préoccupation important, en particulier dans les départements ou territoires d'outre-mer. En Guyane, 8% des accouchements sont le fait de mineures entre 11 et 13 ans. En Polynésie française, les grossesses de mineures sont également nombreuses.
- Les séjours en maternité ont été réduits à deux ou trois jours après une naissance, ce qui laisse peu de temps pour apercevoir l'émergence d'éventuels comportements à risque de la part de la mère et pour aider à la construction du lien mère-enfant, particulièrement pour les mères isolées ou très jeunes.
- La pratique des mutilations génitales féminines n'a pas encore totalement disparu dans certaines communautés originaires d'Afrique sub-saharienne. Elle doit pourtant, au regard du droit français, faire l'objet de poursuites pénales, en particulier contre les exciseuses, et d'un travail important de persuasion des familles, par le biais d'associations de femmes originaires des pays concernés. Ce double aspect, préventif et répressif, reste insuffisant. Une surveillance attentive et une collaboration internationale sont nécessaires pour éviter qu'à l'occasion de « vacances » au pays d'origine, les fillettes ne soient mutilées.

4. LIBERTES ET DROITS CIVILS.

4. A. Nom, nationalité et droit de connaître ses parents (article 7).

L'identité.

- La mise en place de règles tendant à uniformiser la procédure d'établissement d'un acte d'état civil à Mayotte va dans un sens respectueux de la CIDE. Le droit local ne reconnaissait en effet pas l'existence d'un nom patronymique transmissible.
- En Guyane, de nombreuses populations amérindiennes, plusieurs milliers de personnes, sont encore privées d'état civil. S'ajoutant aux difficultés de communication, des impératifs culturels peuvent parfois entraver l'enregistrement des naissances. Dans

certaines communautés, le père, à la naissance de l'enfant, a l'obligation de ne pas sortir de chez lui pendant deux mois. Cela aboutit à des clivages entre familles « avec état civil », qui bénéficient des prestations sociales et des familles sans, ce qui entraîne des tensions. C'est une situation très sensible dans la région du fleuve Maroni où la frontière avec le Surinam est impossible à contrôler et peu perceptible au regard des traditions locales. La crainte de fraudes est un véritable frein à l'enregistrement des enfants.

- La loi de mars 2002 réformant le choix du nom de l'enfant (ajout du patronyme de la mère à celui du père ou choix d'un des deux noms comme nom d'usage de l'enfant) n'est pas entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2003. Contrairement à ce qu'indique le rapport gouvernemental, l'effectivité de ces mesures est reportée au 1^{er} janvier 2005, du fait de l'accroissement probable du port de doubles noms.

La loi française exige le consentement du mineur de plus de 13 ans en cas de modification du prénom et du nom à condition qu'il ne résulte pas d'un changement de filiation ou de substitution de nom par déclaration conjointe. C'est une situation qui devrait être réformée, dans un sens plus respectueux de la CIDE. Le consentement du mineur devrait être sollicité dans tous les cas, dès qu'il a acquis le discernement nécessaire, et en tout état de cause dès 13 ans.

La Nationalité.

Il est possible d'acquérir la nationalité française lorsqu'au moins un des deux parents est lui-même de nationalité française. Les enfants nés de parents étrangers peuvent l'acquérir, à l'âge de 18 ans, s'ils sont nés en France et y ont eu à cette date leur résidence habituelle pendant une période d'au moins cinq ans depuis l'âge de onze ans. Sont français les enfants nés en France de parents inconnus ou apatrides. L'acquisition de la nationalité française par des mineurs étrangers fait l'objet d'un important contentieux. Le Code Civil prévoyait en effet, jusqu'au vote de la récente loi sur l'immigration (novembre 2003), qu'un enfant étranger confié au Service de l'Aide Sociale à l'Enfance pouvait demander la nationalité française sans conditions de durée de présence minimale en France. Il s'agissait ainsi de garantir une stabilité au mineur isolé qui n'avait pas de perspective de retour dans son pays, qui ne pouvait obtenir le statut de réfugié politique et qui manifestait une volonté de construire un projet de vie en France. Il est dorénavant introduit une condition de présence minimale en France de trois ans. L'objectif avancé est de décourager les organisateurs des réseaux de trafic d'enfants qui « vendaient » l'acquisition de la nationalité française en même temps que le voyage. S'il est exact que l'acquisition d'une nationalité n'est effectivement pas un acte anodin, la mesure législative prise, sans qu'il soit prévu ou puisse être proposé un autre statut au mineur (titre de séjour permettant de construire un projet d'insertion sociale), représente une diminution de la protection pourtant due à ces mineurs en danger.

4. B. Préservation de l'identité (article 8).

Les mineurs étrangers ont vu très souvent leur identité contestée par les services de police, en contradiction avec le Code Civil qui prévoyait que tout acte d'état civil fait en pays étranger fera foi s'il est rédigé dans les formes usitées dans ledit pays. Cela a donné lieu à un important contentieux. La récente loi sur l'immigration, déjà évoquée, va faciliter cette remise en cause, ce qui représente, là aussi, une régression. Par ailleurs, dans de nombreux cas, les autorités françaises continuent à contester l'âge de nombreux étrangers qui se disent mineurs, en ayant recours à la détermination de l'âge par examen d'âge osseux, ce qui n'a aucune valeur scientifique (incertitude d'environ 18 mois).

4. C. Liberté d'expression (article 13).

Globalement, la situation des mineurs en France est satisfaisante dans ce domaine. Toutefois, les publications réalisées par des élèves dans le cadre de leur établissement scolaire sont soumises à un contrôle rédactionnel de fait par le chef de l'établissement scolaire. Les circulaires du Ministère de l'Education nationale prévoient pourtant que la rédaction est libre mais que la diffusion au sein de l'établissement peut être interdite par le chef d'établissement, sur avis motivé par écrit. Les pratiques actuelles portent donc atteinte indirectement à la liberté d'expression au sein des établissements scolaires.

4. D. L'accès à l'information (article 17).

La protection des mineurs face aux messages et images à caractère violent et pornographique, qu'il s'agisse de leur diffusion par le cinéma, par Internet, par la radio, par des jeux vidéos, par des publications, n'est pas assurée de façon satisfaisante en France. La commission de classification des oeuvres cinématographiques, où siègent des représentants des professions du cinéma, des associations familiales et des pouvoirs publics, le Défenseur des Enfants ainsi que des jeunes majeurs, va être réformée début 2004. A l'heure actuelle, elle fait preuve dans de nombreux cas d'un très grand laxisme, les interdictions aux moins de dix-huit ans étant rarissimes car bloquées par les mécanismes internes de cette commission (nécessité d'une majorité des 2/3). On peut espérer que cette réforme permettra une meilleure prise en compte de l'intérêt des enfants : disparition de la nécessité d'une majorité des 2/3, remplacée par la règle de la décision à la majorité simple.

Mais le secteur des jeux vidéos, des CD Rom et cassettes vidéos ne fait l'objet d'aucun contrôle effectif. Les publications écrites pornographiques sont, en kiosque, à portée de regard des mineurs. Les mesures concernant la régulation d'Internet, forcément plus complexes car nécessitant une collaboration internationale, sont encore très peu développées. Pour le Défenseur des Enfants, il faudrait que soit mise en place une autorité indépendante plurimédia, articulant auto classification et classification par cette instance. En parallèle l'éducation à l'image doit être plus développée qu'elle ne l'est actuellement. Le Défenseur des Enfants a remis au Ministre de la Justice, à la demande de ce dernier, un rapport détaillé sur cette question. Il peut être consulté sur le site Internet www.defenseurdesenfants.fr.

4. E. Liberté de pensée, de conscience et de religion (article 14).

Un débat national se déroule actuellement en France sur la façon dont il faut faire vivre la notion de laïcité à l'école. Il se polarise autour de la question des signes vestimentaires traduisant de façon ostentatoire ou visible une affirmation de nature religieuse (le « voile » de certaines jeunes filles musulmanes). Pour le Défenseur des Enfants, légiférer en la matière serait une erreur, car le risque serait de stigmatiser une religion et de figer les positions en dramatisant le débat. Il faut essayer de résoudre ces conflits par le dialogue avec les familles et les jeunes filles. Bien entendu, la liberté de croyance ne doit pas se traduire par un absentéisme sélectif des élèves aux cours (certains jours ou dans certaines matières).

Par ailleurs, on assiste, parfois entre mineurs, à des comportements racistes et anti-sémites, souvent en lien avec les conflits du Moyen-Orient, qui sont tous immédiatement condamnés par les responsables éducatifs, politiques et religieux. Il apparaît d'autant plus nécessaire de développer une véritable éducation aux Droits de l'homme au sein des écoles et une découverte des systèmes de croyance et de la tolérance, et ce dès l'école primaire. Ceci contribuerait à renforcer le respect réciproque.

4. F. Liberté de réunion et d'association pacifique (article 15).

La loi considère qu'une association est une convention et que par conséquent le mineur ne devrait pas avoir la capacité juridique pour y adhérer. Pour le Défenseur des Enfants, c'est une vision beaucoup trop limitative et manifestement contraire à la CIDE. Des propositions de « juniors associations » ont été élaborées mais on en reste pour l'instant au stade du projet. Il est nécessaire qu'une étape soit franchie qui permette notamment aux jeunes à partir de 16 ans de pouvoir prendre des responsabilités associatives (Président, Trésorier) avec la mise en place de systèmes de garanties financières. Il est nécessaire de dépasser la situation actuelle où seule l'adhésion sans responsabilités est acceptée.

Il est indispensable de favoriser le développement des Conseils municipaux et des conseils départementaux de jeunes, qui sont un outil essentiel de développement de la participation des jeunes. Il est également souhaitable de développer dans les établissements scolaires les Comités d'Education à la Santé et à la citoyenneté. La France ne manque pas de structures. Il manque la couverture juridique permettant de garantir les prises de responsabilité par des mineurs.

4. G. Protection de la vie privée (article 16).

Il y a des améliorations importantes pour la protection de la vie privée des enfants.

L'enfant peut ainsi établir librement des relations avec des tiers sous certaines conditions. Le juge aux affaires familiales peut ainsi autoriser des droits de visite et de correspondance même contre l'avis des parents.

L'enfant peut également ne pas consulter les titulaires de l'autorité parentale pour certains actes médicaux, comme évoqué précédemment. Une mineure peut procéder à une IVG sans l'accord parental si elle est accompagnée d'une personne majeure de son choix.

Toutefois, comme nous l'avons déjà évoqué, la protection de la vie privée des mineurs contre les intrusions par Internet peut être améliorée. La Directive européenne concernant la protection de la vie privée n'est pas encore appliquée. La loi sur la sécurité quotidienne prévoit une obligation pour les fournisseurs de conserver les données relatives aux échanges qui ont lieu sur Internet, sans en préciser la durée ni le type de données à conserver. Les seuls dispositifs efficaces sont actuellement de nature pédagogique. Un travail important est actuellement en cours pour mettre en place des procédures protectrices. Il reste à concrétiser cette recherche pour mieux garantir la vie privée.

5. MILIEU FAMILIAL ET PROTECTION DE REMPLACEMENT.

5. A. L'orientation et la responsabilité parentale (article 5 et paragraphes 1 et 2 de l'article 18).

La loi du 4 mars 2002, déjà évoquée, est très claire. L'autorité parentale est définie comme « un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant ». La lettre et l'esprit de la CIDE sont totalement respectés.

La médiation familiale est reconnue et encouragée, mais pas encore suffisamment développée. Sa professionnalisation est en bonne voie. Il subsiste toutefois des incertitudes financières.

5. B. La séparation de l'enfant d'avec ses parents (article 9).

Le Défenseur des Enfants a été saisi de quelques situations de placements d'enfants à la naissance dans des conditions qui ne le justifiaient pas. Compte tenu de l'importance des

contacts des premières semaines entre les parents et leurs enfants, ce type de mesure devrait être absolument exceptionnel et être suivi avec la plus grande attention et la volonté de faire se retrouver parents et enfants dès que possible. Ce n'est malheureusement pas toujours le cas. Pour les enfants placés en familles d'accueil ou en institutions, il n'y a pas une recherche systématique de renouer le lien avec les parents. Bien trop souvent, la séparation perdure sur un long terme.

On constate selon les départements des pratiques tout à fait variables et parfois discutables sur les politiques de recours aux assistantes maternelles dans le cadre des placements. Certains départements choisissent en effet des placements de courte durée avec une forte rotation des lieux d'accueil pour « éviter un trop grand attachement » de l'enfant à une famille d'accueil. Cela ne contribue pas à la stabilité psychologique de l'enfant.

Dans un autre domaine, les parents détenus rencontrent de très nombreuses difficultés à demeurer en contact avec leurs enfants. Le maintien du lien familial dépend des règlements intérieurs des administrations pénitentiaires. L'attribution de permis de visites, la durée de visite au parloir, l'obtention du double parloir (double durée pour les familles habitant loin) et la prise de rendez-vous pour une prochaine visite varient beaucoup d'un établissement à un autre. Les locaux sont souvent très mal adaptés à l'accueil d'enfants et à une « vie familiale ». En outre, les détenus condamnés à une expulsion ne bénéficient pas de garanties de voir leurs enfants avant l'expulsion du territoire. L'augmentation du nombre de personnes incarcérées ne facilite pas ces relations parents - enfants.

Lorsqu'une femme doit accoucher durant sa peine, ou est incarcérée alors qu'elle est mère d'un nourrisson, elle est en droit de conserver celui-ci jusqu'aux dix-huit mois de l'enfant. Il est prévu que ces femmes soient incarcérées en cellules individuelles, avec leur bébé, et que celui-ci, dans la journée, bénéficie de soins et d'activités particulières. Or, la surpopulation carcérale aboutit à voir dans une même cellule plusieurs mères incarcérées avec leurs nourrissons, dans des conditions contraires aux principes de la CIDE et à la loi française. Ces nourrissons ne bénéficient pas toujours de sorties et c'est parfois une co-détenue, sans compétence particulière, qui joue le rôle de gardienne de l'enfant.

5. C. La réunification familiale (article 10).

Le «regroupement familial » pour les parents est soumis à des conditions restrictives, avec des procédures longues. Les sans papiers qui procèdent à la régularisation de leur situation ne peuvent y accéder.

Le regroupement familial est très souvent refusé aux enfants qui sont pris en charge par des personnes au titre d'une délégation d'autorité parentale ou sur la base d'un jugement de tutelle ou d'un acte notarial qui confie l'enfant à une famille. On aboutit ainsi à des situations paradoxales où le refus de visa émis par les services consulaires français empêche la bonne exécution d'une décision d'un juge des tutelles.

La procédure de regroupement familial est exclue également pour les enfants provenant de pays où ils font l'objet d'une Kafalah (procédure juridique de droit islamique permettant de confier un enfant à une famille sans que celui-ci ne fasse l'objet d'une adoption).

Le refus du regroupement familial a évidemment pour conséquence logique le non accès à certaines prestations sociales.

5. D. Les enfants privés de leur milieu familial (article 20).

Des modifications d'ordre procédural, positives, ont été apportées en matière d'assistance éducative (protection judiciaire des enfants en danger), depuis septembre 2002.

Le juge doit s'efforcer de recueillir le consentement des parents avant d'édicter des mesures qui mettent de facto la famille sous surveillance. Il doit procéder à l'audition des parents et de l'enfant. Les parents peuvent être accompagnés d'un conseil de leur choix et avoir accès au dossier d'assistance éducative. Le mineur « capable de discernement » peut également avoir accès à son dossier en présence de l'un de ses deux parents ou de l'avocat. Si le juge prend une décision de placement en urgence, il doit entendre les parents dans les quinze jours. Les délais d'intervention des cours d'appel sont, quant à eux, réduits à trois mois maximum. Tous ces éléments contribuent à rapprocher les conditions de mise en place des actions d'assistance éducative des règles de la CIDE, dont elles étaient trop éloignées jusqu'alors.

5. E. L'adoption (article 21).

Le droit français respecte globalement l'intérêt supérieur de l'enfant.

En effet l'adoption d'un enfant de 13 ans et plus nécessite son consentement préalable. Toutefois, la représentation et l'audition de ce mineur ne sont pas nécessaires pour recueillir ce consentement, ce qui paraît anormal.

- Par ailleurs, le Défenseur des Enfants a quelques inquiétudes sur la situation des enfants faisant l'objet d'une Kafalah. La loi française sur l'adoption du 6 février 2001 interdit en effet l'adoption, même simple, d'un enfant étranger si son statut personnel prohibe l'adoption, sauf si l'enfant est né et réside habituellement en France. Or ces enfants sont parfois sans filiation biologique et leur droit national prohibe souvent la recherche de leur paternité naturelle. Ils sont donc dans une situation de grande fragilité. Auparavant, suivant une jurisprudence de la Cour de Cassation, il était possible à un couple français d'adopter un enfant sous ce statut juridique, sous réserve que le représentant du mineur donne son consentement en pleine connaissance des effets attachés à l'adoption, consentement qui pouvait également être donné par les autorités de tutelle du pays d'origine, à défaut des parents. Il y a donc là de nouvelles difficultés.
- Les procédures d'agrément pour les personnes souhaitant devenir parents adoptifs sont très variables d'un département à l'autre, avec des taux d'agrément ou de refus dont on ne peut justifier les écarts importants. Il n'y a pas de politique nationale en la matière. Les candidats à l'adoption d'un enfant (français ou étranger) doivent en effet, préalablement à toute démarche, recevoir « l'agrément » des autorités administratives chargées de la protection de l'enfance, en l'occurrence un service spécialisé des départements. Cet agrément est obtenu à l'issue d'examens variés portant sur la personnalité, la situation et la santé des candidats. Il arrive, dans certains départements, que l'obtention de l'agrément ne puisse se faire qu'au terme de démarches de type inquisitorial pour les candidats, alors qu'ailleurs les services compétents sont beaucoup plus respectueux de l'intimité.
- De façon plus générale, concernant l'adoption internationale, seulement 35% des adoptions se réalisent par le biais des organismes agréés pour l'adoption. 65 % des adoptions internationales se font par la voie individuelle.

5. F. Les déplacements et les non retours illicites (article 11).

Depuis la loi de mars 2002, d'importantes améliorations ont été apportées sur ce point.

Le juge aux affaires familiales peut inscrire sur le passeport des parents l'interdiction de sortie des enfants du territoire ; les sanctions pénales sont aggravées et il y a une spécialisation des

juridictions sur ce sujet, compte tenu de la grande complexité juridique des situations. L'accord du 29 novembre 2002 entre les ministres européens facilite la collaboration pour lutter contre ces déplacements illicites. Le juge du pays où l'enfant a été enlevé dispose de six semaines pour statuer. En cas de réponse défavorable, le dossier est transmis dans le mois au juge du pays de résidence habituelle de l'enfant. En cas de décisions contradictoires, c'est cette dernière qui prévaut.

Il faut aussi signaler l'existence d'une Mission d'Aide à la Médiation Internationale pour les Familles, située au ministère de la Justice. Toutefois, les situations restent souvent difficiles à résoudre en particulier dans les situations de couples binationaux entre la France et les pays du Maghreb.

5. G. La brutalité et la négligence (article 19).

La France est un pays où les châtiments corporels dans la famille sont encore utilisés et admis comme « moyen éducatif ». Le Comité souhaite une législation appropriée. Le Défenseur rappelle qu'il y a déjà des outils législatifs dans le cas des maltraitances graves. Il estime qu'il serait prématuré de légiférer sur ce sujet, sans avoir entrepris auparavant une étude épidémiologique sur l'importance du phénomène en France. Cette étude devrait être suivie d'une large campagne d'information pour une éducation sans violence ni humiliation.

Selon les données de l'Observatoire de l'action sociale (ODAS), on dénombrerait, en 2000, en France environ 83 000 enfants « en danger », dont un peu plus de 18 000 cas de mauvais traitements avérés (6 600 violences physiques, 5 500 abus sexuels, 4 800 situations de négligences lourdes). Les 65 000 autres enfants connaissent des situations d'existence qui mettent en danger leur santé, leur sécurité, leur moralité, leur éducation mais ne sont pas à proprement parler maltraités.

Le Défenseur des Enfants souligne par ailleurs le nombre très inquiétant de décès de jeunes enfants des suites de maltraitance. Selon les études épidémiologiques françaises, ce seraient quelque six enfants de moins de 15 ans qui décèderaient chaque semaine, victimes de circonstances mortelles troublantes méconnues. Le recours à l'autopsie des enfants décédés dans des circonstances confuses est beaucoup trop rare, ce qui ne permet pas d'éclaircir les causes de ces décès.

6. SANTE ET BIEN ETRE.

6. A. La survie, le développement et le niveau de vie (article 6).

Les prestations familiales.

Le droit français reconnaît le droit des enfants aux prestations (soins, éducation) indépendamment de la régularité de leur situation administrative pour les familles étrangères. Toutefois, comme indiqué précédemment, les allocations familiales demeurent tributaires des conditions d'entrée de l'enfant sur le territoire, ce qui est une discrimination au détriment de l'enfant.

Il faut noter une amélioration importante fin 2003, avec la disparition du système de retenues sur prestations familiales pour les familles dont l'enfant a fait preuve d'absentéisme scolaire. Il est beaucoup plus efficace et plus conforme à l'intérêt des enfants de recourir à d'autres outils pour favoriser l'assiduité scolaire (stages de soutien aux parents par exemple).

Les autres formes d'aide à la famille.

Le congé de paternité n'est pas mentionné dans le rapport de la France ; il a été mis en place en janvier 2002 et semble donner de premiers résultats tout à fait favorables au développement de la coparentalité (11 jours pour une naissance, 18 jours pour une naissance multiple).

De plus, un congé peut être donné à tout salarié en cas de maladie d'un enfant âgé de moins de seize ans. Toutefois l'allocation allouée dans ce cadre reste insuffisante en cas de longue maladie de l'enfant.

6. B. Les enfants ayant un handicap (article 23).

La situation en France est inacceptable, en contradiction flagrante avec la CIDE pour des milliers d'enfants handicapés qui sont privés de tout droit à l'éducation. L'évaluation va, selon les sources de 6 à 15 000 enfants privés de ce droit. Pour le Défenseur des Enfants, il est nécessaire de lancer un plan d'urgence pour l'accueil des enfants handicapés privés de prise en charge adaptée, aujourd'hui en situation sinistrée. Ceci implique le repérage des enfants par toutes les instances d'orientation. Il faut replacer l'enfant et ses besoins éducatifs au centre du processus d'évaluation, ce qui implique de subordonner toute proposition d'orientation à un entretien avec l'enfant (lorsqu'il a la capacité de s'exprimer) et ses parents, d'affiner l'évaluation médicale et de doter en conséquence les commissions spécialisées. Il y a une forte inégalité géographique et certains départements ne procèdent pas à une étude approfondie de chaque situation mais prennent des décisions en fonction des places disponibles dans les institutions. Il faut par ailleurs doter tous les établissements spécialisés dans l'accueil d'enfants handicapés d'enseignants spécialement formés pour ce faire.

Bien entendu, l'école ordinaire doit accueillir de façon plus habituelle les enfants handicapés. Cela suppose un effort d'adaptation des locaux, un appui sur un plus grand nombre d'auxiliaires de vie scolaire, un développement de la formation initiale et continue des enseignants et personnels de l'Education nationale sur l'accueil des enfants handicapés. Mais il faut en même temps, recruter et affecter des enseignants dans les établissements spécialisés. Il faut mettre fin au « désert éducatif » dont souffrent tant d'enfants handicapés. Il est dramatique d'en constater les résultats : 45 % des adultes accueillis en établissements spécialisés ne savent ni lire, ni écrire, ni compter. Cela va très largement au delà de ceux pour lesquels leur handicap très profond explique cette incapacité.

6.C. La santé et les services médicaux (article 24).

Le système de Protection Maternelle et Infantile (PMI), placé sous l'autorité des départements, est généralement « performant ». La PMI a pour mission de repérer et de soutenir les enfants et les familles les plus vulnérables jusqu'au sixième anniversaire de l'enfant. Elle doit également surveiller et contrôler les établissements d'accueil d'enfants de moins de six ans et les assistantes maternelles. La coordination de la médecine de ville avec la PMI n'est pas toujours faite et la coordination entre PMI et médecine scolaire est très variable d'un département à un autre. Les informations médicales concernant les enfants ne sont pas toujours correctement transmises. Cette coordination parfois défailante est notamment due à l'absence d'assistants sociaux dans les écoles maternelles et primaires. Le bilan de santé de la sixième année n'est pas toujours réalisé, et, malheureusement, ce sont les enfants déjà en difficulté, qui en auraient le plus besoin, qui en subissent le plus les conséquences.

Plutôt qu'un saupoudrage des moyens, il paraîtrait donc préférable au Défenseur des Enfants de concentrer les moyens de la PMI jusqu'à la fin de l'école primaire et de concentrer les moyens de la médecine scolaire (médecins, infirmiers), qui relève de l'Etat, à partir de l'entrée dans l'enseignement secondaire.

6. D. La Sécurité Sociale et les services d'établissements de garde d'enfants (articles 26 et 27 al.3).

L'accueil collectif des petits enfants en France est largement insuffisant. Le nombre de crèches d'entreprises (publiques et privées) est très faible. En milieu urbanisé, le coût du foncier et la manque de personnel freinent l'extension des crèches. Cela conduit à un accueil par l'école maternelle de nombreux enfants ayant entre 2 et 3 ans (35% de la classe d'âge). Pour le Défenseur des Enfants, il s'agit là d'une pratique qui ne doit plus être développée dans les conditions actuelles d'accueil de ces enfants (deux adultes sans formation spécifique pour 25 enfants en moyenne). Les conséquences en sont tout à fait négatives pour la majorité de ces enfants, en terme de respect de leurs rythmes biologiques (sommeil, nutrition, toilettes), d'acquisition du langage, d'organisation de leur développement psychique et d'acquisition des connaissances.

La formation des assistantes maternelles est tout à fait insuffisante et n'intervient qu'après leur agrément. Ce terme « d'assistantes maternelles » désigne aussi bien les « nourrices » agréées par l'administration pour l'accueil de jour des très jeunes enfants que les « familles d'accueil » recevant sur de longues durées des enfants en danger placés sur décision judiciaire. L'utilisation du même terme pour désigner deux fonctions très différentes est source de confusion. Dans les deux cas l'administration exerce un contrôle insuffisant sur leur formation initiale et continue ainsi que sur leurs pratiques.

Elles peuvent donc commencer à exercer sans avoir suivi de formation. Leur formation continue est également défailante dans de nombreux départements. Il est par ailleurs regrettable de constater la quasi-inexistence d'assistantes maternelles accueillant des enfants handicapés.

7. EDUCATION, LOISIRS ET ACTIVITES CULTURELLES (Articles 28, 29 et 31).

Le débat ouvert depuis des décennies sur l'aménagement des rythmes scolaires n'a toujours pas débouché sur une véritable prise en compte de l'intérêt de l'enfant. Qu'il s'agisse du nombre de jours de classe dans la semaine, de la durée hebdomadaire de travail scolaire, du nombre de jours de classe dans l'année ou de l'organisation horaire des journées, les choix ne sont qu'exceptionnellement faits en fonction des rythmes chrono biologiques des enfants. Prendre en compte ces rythmes conduirait évidemment à adapter le contenu des enseignements aux fluctuations de vigilance et d'attention des élèves et à accepter que les apprentissages « implicites » (sport, activités artistiques, travaux manuels), dans lesquels les enfants développent des capacités physiques et mentales non scolaires, aient autant d'importance que les apprentissages « explicites » (grammaire, calcul, écriture...). La France, malgré quelques expériences pilotes dont les résultats, y compris en termes strictement scolaires, sont pourtant nets, est très en retrait par rapport à de nombreux autres pays.

Les activités périscolaires ont été développées, en particulier pour les jeunes auxquels l'environnement familial n'apporte pas un soutien suffisant. Des « Contrats Educatifs Locaux » sont signés entre les communes et le Ministère de l'Education nationale et de la Jeunesse de façon à mettre en cohérence les activités et les temps scolaire, périscolaire (transports, accueil

du matin et du soir, cantine, études surveillées, mercredi après-midi) et extrascolaire (soirée, week-end, vacances). Malheureusement ces contrats ne concernent que 18 % des communes. Ils sont en particulier encore peu développés en milieu rural. Par ailleurs, selon la richesse fiscale des communes une participation financière plus ou moins importante est demandée aux familles pour les activités périscolaires et surtout extrascolaires. Loin de diminuer les inégalités dans l'accès à l'aide aux devoirs, à la culture et aux loisirs, la gestion décentralisée de ce dispositif les renforce, entre communes « riches » et « pauvres » et selon les choix budgétaires des élus locaux.

8. MESURES SPECIALES DE PROTECTION DE L'ENFANCE.

8. A. Les enfants en situation d'urgence (articles 22, 38 et 39).

La question des mineurs étrangers a déjà été évoquée précédemment.

Le Défenseur des Enfants a été conduit à rendre un avis public sur la question des anciens enfants soldats, auxquels plusieurs décisions judiciaires de première instance avaient refusé le statut de réfugié. Ces situations ont généralement été régularisées dans un sens plus conforme à la CIDE.

8. B. Les enfants en situation de conflit avec la loi (articles 40, 37 et 39).

- Les mesures d'assistance éducative subissent souvent d'importants retards de mise en place. Une étude faite sur l'ensemble des détenus mineurs de deux tribunaux (environ 400 adolescents) a montré que les trois-quarts d'entre eux n'avaient bénéficié d'aucune mesure d'assistance éducative, c'est à dire d'aucun accompagnement ni prévention, avant leur incarcération. Il y a un important déficit dans la mise en place des mesures préventives.
- Les conditions de détention des mineurs, quant à elles, deviennent de moins en moins conformes avec les exigences de la CIDE, compte tenu de l'inflation carcérale. La question a déjà été évoquée précédemment. Le principe de l'encellulement individuel est devenu tout à fait exceptionnel.

La mise en place d'un nouveau type de structure de contention des mineurs, les centres éducatifs fermés, est encore trop récente pour qu'il soit possible de vérifier son impact en terme de prévention de l'incarcération.

Les conditions de retenue dans des locaux administratifs sont élargies dans un sens contraire à la convention. Il est devenu possible de mettre en garde à vue dans des locaux de police des enfants de 10 à 13 ans pour 12 heures, prolongeables une fois. Il n'est plus nécessaire qu'il y ait pour cela des indices graves et concordants laissant présumer que le mineur avait commis ou tenté de commettre un crime ou délit puni d'au moins sept ans d'emprisonnement. Ce cumul de la concordance et de la gravité des indices n'est plus requis et la sanction encourue est ramenée à cinq ans. Il va devenir possible de retenir dans des locaux administratifs des adolescents pendant quatre jours, pour mener des investigations avant toute mise en examen. Certains locaux de rétention d'enfants étrangers avec leurs parents en attente de reconduite à la frontière sont indignes d'accueillir des enfants. La Défenseure des Enfants a été conduite à se déplacer dans l'un d'entre eux, qui hébergeait des nourrissons roumains avec leurs mères, pour dénoncer ces conditions d'accueil.

Il faut toutefois signaler une avancée favorable aux enfants. La loi sur la sécurité intérieure de mars 2003 permet au Défenseur des enfants de saisir directement la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Cette autorité administrative indépendante, présidée par l'ancien Président de la Cour de Cassation, veille au respect de la déontologie par toutes les forces de sécurité, publiques et privées. Le Défenseur constate une diminution du respect des autorités de l'Etat par de trop nombreux adolescents. On sait que ces derniers ont parfois des rapports conflictuels avec ces forces de sécurité, ce qui peut provoquer des manquements à la déontologie de la part de celles-ci. A la suite de plaintes déposées par des mineurs étrangers auprès du Défenseur des Enfants, cette Commission est intervenue sur deux situations mettant en cause la Police Aux Frontières.

8. C. Les enfants en situation d'exploitation, y compris leur réadaptation physique et psychologique et leur réinsertion sociale (articles 32 à 36 et 39).

La lutte contre l'exploitation économique (article 32).

Des progrès intéressants ont conduit à une rédaction du Code du travail plus favorable aux enfants.

L'interdiction du travail des enfants dans une entreprise familiale ne se limite plus au secteur agricole. Elle concerne en particulier également le secteur de la restauration et du commerce de détail. Une exception est toutefois prévue pour des tâches occasionnelles ou de courte durée qui ne sont ni dangereuses ni préjudiciables aux adolescents. Il a été signalé à l'attention du Défenseur des Enfants que cette exception devenait parfois trop systématique, en particulier le samedi matin, jour de marché, notamment pour certains enfants de marchands forains qui sont ainsi conduits à un absentéisme scolaire.

Concernant la surveillance du travail des enfants mannequins, reste parfois insuffisante, les poursuites sont rares. Le régime juridique des enfants qui travaillent à domicile est flou et gagnerait à être précisé.

Concernant la surveillance du travail des enfants du spectacle, elle est liée à une Commission départementale spécialisée, qui donne les autorisations de travail et fixe la part de rémunération qui sera allouée à l'enfant. Son fonctionnement est trop variable d'un département à un autre.

Dans ce domaine, le problème majeur, difficilement pris en compte, est celui du travail clandestin des enfants, particulièrement ceux d'origine étrangère, victimes de trafiquants d'êtres humains. Ils doivent travailler pour rembourser la dette contractée par leur famille. Il est évidemment difficile de chiffrer le nombre d'enfants concernés, mais ils se comptent certainement par milliers. La lutte contre les donneurs d'ordre suppose un travail de police judiciaire long et aléatoire, reposant sur une coopération internationale parfois délicate à mettre en place. De façon générale, la lutte contre les employeurs de travailleurs « au noir » et contre la délinquance financière qui en découle n'est certainement pas assez poussée.

L'usage des stupéfiants.

La situation est de plus en plus inquiétante, avec un rajeunissement des primo consommateurs et une extension du phénomène. 1/3 des enfants de 15 à 19 ans ont déjà consommé une fois dans leur vie du cannabis. La consommation d'ecstasy et de crack est en hausse. La poly toxicomanie, associant également médicaments psychotropes, tabac et alcool se développe aussi.

Une action importante est menée contre la consommation de tabac. La loi de juillet 2003 vient d'en interdire la vente aux mineurs de moins de 16 ans. Le prix des cigarettes a augmenté dans des proportions dissuasives pour les budgets des adolescents. Une importante campagne est lancée pour faire des établissements scolaires des lieux sans tabac, les infirmières scolaires pouvant aider à la mise en place de stratégies de désintoxication.

Exploitation sexuelle et violence sexuelle (article 34).

Le droit pénal français a évolué dans un sens tout à fait favorable aux enfants victimes dans ces dernières années, ainsi qu'il est indiqué dans le rapport de la France.

Cependant, des améliorations restent possibles et même indispensables.

Il en est ainsi d'une poursuite plus efficace des clients de mineur(e)s prostitué(e)s, qui reste à conduire après l'adoption de la loi de mars 2002 créant le délit de prostitution d'un mineur. D'autre part, la protection des prostitué(e)s mineur(e)s est extrêmement insuffisante. Il conviendrait en effet pour eux que soit mise au point une véritable politique associant lieu d'accueil et protection juridique. Elle reste entièrement à construire.

L'essentiel des agressions sexuelles contre les mineurs sont commises dans un cadre intrafamilial. L'audition filmée des victimes prévue par la loi, si elles l'acceptent, n'est pas une pratique toujours valorisée ni même utilisée par les juges. Cette procédure appelle en tout état de cause un certain nombre de précautions : ses modalités doivent être respectueuses de l'enfant victime, ce qui suppose non seulement des locaux adaptés mais aussi et surtout une formation du personnel qui mène ces auditions. De grands efforts ont été accomplis dans ce domaine, mais il reste à les développer davantage.

La question des allégations d'abus sexuel dans le cadre d'une séparation parentale donne lieu à des conflits d'une grande violence, qui ont des répercussions sur les enfants, que l'abus sexuel ait eu effectivement lieu ou non. Il apparaît tout à fait nécessaire que la justice traite ces dossiers avec la plus grande célérité et mette en place des dispositifs d'accompagnement global des mineurs victimes. Des groupes de travail ont été mis en place dans ce but au sein du Ministère de la Justice. Leurs résultats se sont traduits sous forme de guides.

Il n'en reste pas moins que des efforts demeurent à accomplir pour que des réponses rapides soient apportées dans ce type de situation. Il arrive que le temps de l'enquête soit beaucoup trop long. Il arrive aussi que de telles affaires fassent l'objet d'un « classement » sans un travail pédagogique du juge avec les plaignants, ce qui peut être source de dysfonctionnements qui doivent être combattus. Il en est de même pour le temps souvent trop long pour que soient mises en place des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert pour les enfants victimes.

Le Défenseur des Enfants attire enfin l'attention sur la nécessité de prendre en compte les remarques faites par le rapporteur spécial des Nations Unies sur la vente d'enfants, la prostitution infantile et la pédopornographie, M. Juan Miguel Petit, après sa visite en France en novembre 2002.