



D

Rapport

# Enfance et violence : la part des institutions publiques

2019

Face au droit, nous sommes tous égaux

**Défenseur des droits**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

# Sommaire



Éditorial	0 4
Introduction	0 6
<b>1</b>	<b>0 9</b>
<b>Les violences faites aux enfants au sein des institutions publiques : une réalité insuffisamment prise en compte</b>	
1. 1. Une prise de conscience progressive	0 9
1. 2. Une connaissance largement incomplète de la réalité des violences en institution	1 1
1. 3. Des violences trop souvent banalisées ou minimisées	1 4
A. Les violences des adultes sur les enfants	1 4
B. Les violences entre enfants	2 2
1. 4. Des outils à perfectionner pour garantir la sécurité des enfants dans les institutions	2 8
A. La consultation des fichiers de police judiciaire en amont du recrutement	2 8
B. Le contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux	3 0
1. 5. La nécessité d'améliorer le repérage, le signalement et le traitement des violences	3 3
A. Un dispositif de remontée d'information insuffisant	3 3
B. Des freins persistants aux signalements	3 4
<b>2</b>	<b>4 1</b>
<b>Le poids des violences induites par les institutions elles-mêmes</b>	
2. 1. Des institutions publiques qui ne parviennent pas toujours à répondre aux besoins fondamentaux des enfants : l'exemple de la protection de l'enfance	4 1
A. Le besoin de sécurité affective des enfants confiés	4 2
B. L'instabilité des parcours des enfants confiés	4 5
2. 2. Des institutions publiques qui ne prennent pas en compte la vulnérabilité inhérente à l'enfance	4 9
A. Des situations dans lesquelles les enfants sont ignorés	4 9
B. L'incarcération des mineurs : des enfants traités comme des adultes	5 1

C . Des enfants dont la particulière vulnérabilité est négligée des adultes	5 2
2 . 3 . Des institutions publiques qui considèrent l'enfant comme un « objet » de leur intervention	5 8
A . La parole de l'enfant peu entendue	5 8
B . Des décisions insuffisamment expliquées à l'enfant	6 2
2 . 4 . Des institutions qui peinent à s'adapter aux spécificités de chaque enfant	6 4
A . Certains enfants sont encore trop souvent discriminés	6 4
B . L'évaluation des besoins individuels de l'enfant, un processus qui peine à s'inscrire dans les pratiques professionnelles : l'exemple de la scolarisation des enfants en situation de handicap	6 9

### **3**

#### **La nécessaire évolution de l'organisation même des pouvoirs publics pour empêcher les violences envers les enfants**

**7 3**

3 . 1 . Des moyens insuffisants consacrés à l'enfance	7 3
A . Pour parvenir à réduire les délais de traitement des demandes	7 4
B . Pour augmenter et diversifier l'offre sociale, médicale et médico-sociale	7 6
C . Pour permettre une détection précoce des difficultés	7 8
3 . 2 . Des logiques administratives qui priment sur le soin apporté aux enfants	8 0
A . Lutter contre les logiques gestionnaires qui éloignent du travail auprès de l'enfant	8 0
B . Repenser les organisations de travail pour permettre aux professionnels de retrouver du sens à leur mission	8 3
C . Favoriser un contexte de travail bienveillant	8 4
3 . 3 . Des fonctionnements en silo	8 6
A . Ancrer la pratique de la coordination autour des besoins de l'enfant dans les cultures professionnelles	8 6
B . Promouvoir les dispositifs favorisant une approche globale de l'accompagnement et de la prise en charge des enfants	8 9

Annexes

9 2

# Éditorial



**L**e rapport 2019 consacré aux droits des enfants revêt à nos yeux une valeur toute particulière.

Parce que nous célébrons cette année le trentième anniversaire de la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), dont le suivi est assuré par le Défenseur des droits, autorité indépendante, chargée en vertu de la loi organique du 29 Mars 2011 de défendre et promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant. Une célébration qui est aussi l'occasion de dresser un bilan de l'application réelle de la CIDE dans notre pays pour l'ensemble des enfants.

Parce que, alors que nous achevons nos mandats en 2020, ce rapport annuel est le dernier que nous publions et qu'il vient donc couronner 6 années d'observations et d'analyses cumulées au service d'un objectif, que les enfants soient pleinement reconnus, dès leur naissance et sans aucune exception, comme des personnes à part entière, des sujets de droits qui leur sont propres, dont la dignité et l'intégrité physique et psychique doivent absolument être respectées.

Parce que nous avons choisi de traiter d'un droit essentiel au développement de l'enfant, son droit d'être protégé contre toute forme de violences, reconnu à l'article 19 de la CIDE, afin que soit respecté son besoin fondamental de sécurité.

Préoccupés par l'augmentation des saisines reçues sur ce sujet, nous nous sommes intéressés aux violences envers les enfants au sein des institutions publiques, qu'elles soient directes ou indirectes, visibles ou invisibles, ainsi qu'aux dispositions prises pour les prévenir et les faire cesser.

Le Défenseur des droits et la Défenseure des enfants se trouvent au cœur des interactions entre les enfants et les pouvoirs publics, et cette question des violences dans les institutions se situe à l'intersection des champs de compétences qui leur sont dévolus : relation entre les usagers et les services publics, lutte contre les discriminations, déontologie de la sécurité et protection et orientation des lanceurs d'alerte, qui vont venir étayer la défense des droits de l'enfant.

Notre rapport montre que chaque fois que l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas pris en compte comme une considération primordiale, il en résulte une prise en charge inadaptée des violences qu'il subit, voire de nouvelles formes de violence à son endroit.

En effet, trente ans après l'adoption de la convention par les Nations Unies, la culture des droits de l'enfant peine à s'installer durablement, et les logiques des institutions publiques continuent à prendre trop souvent le pas sur l'attention et le soin à apporter aux enfants. Notre rôle est de provoquer et d'accompagner la nécessaire prise de conscience.

« ... ne pas piétiner, ne pas humilier, laisser vivre sans décourager, ni brusquer, ni presser, du respect pour chaque minute qui passe. [ ... ] On peut imposer une discipline aux gestes d'un enfant, pas à ses idées. »

JANUS KORSCZAK

Pour rendre les institutions accueillantes aux besoins des enfants, des institutions « hospitalières » à leurs droits et actives pour les rendre effectifs.

Les 2 000 enfants que nous avons largement consultés cette année sur leur perception de leurs droits et des progrès à faire, nous l'ont confirmé : quel que soit le contexte, ils témoignent trop souvent d'un manque de considération de leur personne, de leurs avis et de leurs rêves par les adultes qui les entourent. Commençons par leur faire une juste place, c'est la condition pour mieux lutter contre la violence qu'ils subissent.

Janus Korczak a écrit : « *ne pas piétiner, ne pas humilier, laisser vivre sans décourager, ni brusquer, ni presser, du respect pour chaque minute qui passe. [ ... ] On peut imposer une discipline aux gestes d'un enfant, pas à ses idées.* »

Nous, Défenseur des droits et Défenseuse des enfants, voulons, par ce rapport montrer que la liberté est due à tous les enfants, que leur intégrité et leur dignité doivent être respectées et que leur intérêt supérieur doit commander le comportement de toutes les institutions.

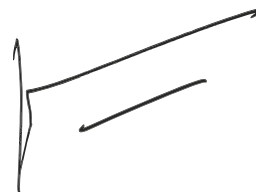
GENEVIÈVE AVENARD

Défenseuse des Enfants,  
adjointe au Défenseur des droits  
en charge de la Défense des enfants



JACQUES TOUBON

Défenseur des droits



# Introduction



L'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant pose un principe général et un droit :

« 1. 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.**

2. 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 ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

3. Les États parties veillent à ce que **le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié.** »

L'article 6 fixe un second principe général qui reconnaît le droit inhérent à la vie de tout enfant et l'obligation de l'État d'assurer sa survie et son développement.

Plus particulièrement, l'article 19 de la même Convention impose aux États parties de prendre « **toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales,**

**d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle**, pendant qu'il est sous la garde de ses parents, de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié ». Son article 37 précise que les États sont tenus de veiller à ce que « **nul enfant ne soit soumis à la torture, ni à des peines ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants** ».

Ainsi, pèse sur les pouvoirs publics une obligation de protection à l'égard des enfants et de lutte contre les violences qui peuvent être commises à leur encontre en tout lieu et en tout contexte. Cette obligation doit se traduire par le développement d'actions tant de prévention que de traitement des violences, comme est venu le préciser le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale n°13<sup>1</sup>.

Bien que les violences à l'égard des enfants soient majoritairement commises dans un contexte intra-familial, le Défenseur des droits observe régulièrement, au détour des réclamations dont il est saisi, que cette obligation de protection n'est pas non plus suffisamment respectée au sein et par les institutions publiques dont la mission est d'accueillir et prendre en charge des enfants. Les manquements constatés, quelle que soit leur nature, leur gravité ou leur auteur, qu'ils soient directs ou indirects, constituent des violences institutionnelles, qui portent atteinte aux droits de l'enfant, et au besoin fondamental de sécurité mis en exergue par la récente conférence de consensus<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 13, « Le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence », 18 avril 2011, CRC/C/GC/13.

<sup>2</sup> Rapport issu de la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux remis par la Dr Marie-Paule Martin-Blachais à Laurence Rossignol, Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, 28 février 2017.

<sup>3</sup> Stanislas Tomkiewicz, « Violences institutionnelles », in Straus P., Manciaux M., 1982, « L'enfant maltraité », Paris, Fleurus, 1993, pp263-285.

Stanislas Tomkiewicz a défini la violence institutionnelle comme « toute action commise dans ou par une institution, ou toute absence d'action, qui cause à l'enfant une souffrance physique ou psychologique inutile et/ou entrave son évolution ultérieure »<sup>3</sup>.

Cette définition, couramment retenue, renvoie tant à des passages à l'acte qu'à des négligences ou carences.

Pour Eliane Corbet, « Entre dans le champ de la violence institutionnelle tout ce qui contredit ou contrevient aux lois du développement, tout ce qui donne prééminence aux intérêts de l'institution sur les intérêts de l'enfant. »

Le développement est entendu ici dans ses différentes dimensions, psycho-affective, cognitive, physique, sociale<sup>4</sup>.

Rémi Casanova<sup>5</sup> distingue pour sa part trois types de violences institutionnelles : la violence de mission de l'institution, la violence d'organisation de l'institution, enfin la violence qui se produit dans l'institution et qui est mal ou pas traitée par celle-ci.

Dans le cadre du présent rapport, est considérée comme violence institutionnelle tout emploi « direct » de la force, qu'il s'agisse de violences physiques, psychologiques, d'actes de harcèlement ou d'humiliation, ainsi que plus largement toute action ou inaction ainsi que toute organisation ou fonctionnement qui vont causer des effets préjudiciables sur le développement des enfants ou vont à l'encontre de la prise en considération de leur intérêt supérieur.

Le terme « institution » provient du latin « *instituo* », lui-même dérivé de « *statuo* » (« établir, placer comme principe, organiser quelque chose qui existe »). Le terme institution peut ainsi être compris comme un ensemble de principes constituant la base d'un système ou d'une organisation. Partant de cette acception, l'institution est entendue dans le cadre de ce rapport de manière large comme le système éducatif, judiciaire, social, médical et médico-social organisant l'accueil, l'accompagnement et la prise en charge des enfants. Il fait référence à tout service ou établissement exerçant une mission de service public, y compris par voie de délégation.

La violence sera ainsi abordée sous l'angle de toute action ou absence d'action, au sein du service public qui assure l'accueil, l'accompagnement et la prise en charge des enfants, qui contrevient à la sécurité de l'enfant ou à son bon développement, donne prééminence aux intérêts de l'institution publique sur les intérêts de l'enfant, lui cause une souffrance physique ou psychologique inutile et/ou entrave son évolution ultérieure.

Le propos n'est pas de rechercher à établir la responsabilité propre d'un individu ou d'un collectif dans une situation identifiée mais davantage d'analyser globalement la manière dont les services publics ont intégré, ou pas, les droits de l'enfant dans leur mode de fonctionnement et parviennent à répondre aux enjeux essentiels que sont la protection contre toute forme de violence et la prise en compte primordiale de leur intérêt supérieur.

<sup>4</sup> Eliane Corbet, « Les concepts de violence et de maltraitance », in dossier Maltraitements, actualité et dossier en santé publique, n°31, revue du Haut Comité de la santé publique, La documentation française, juin 2000.

<sup>5</sup> Rémi Casanova, Sébastien Pesce (dir.), La violence en institution. Situations critiques et significations, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Des Sociétés », 2015, 245 p.





## 1

# Les violences faites aux enfants au sein des institutions publiques : une réalité insuffisamment prise en compte



## 1.1 Une prise de conscience progressive

Le constat de difficultés inhérentes aux institutions dans lesquelles vivent pendant des durées plus ou moins longues, des enfants, des personnes malades, âgées ou atteintes d'un handicap ne date pas d'hier.

Avec le mouvement d'humanisation<sup>6</sup> des hôpitaux et des hospices, les établissements médicaux et médico-sociaux ont fait l'objet de profonds bouleversements visant une meilleure prise en compte de la personne accueillie.

Concernant spécifiquement les enfants, l'apparition de la notion de maltraitance et la prise de conscience de la nécessité de mettre en œuvre une politique de lutte contre les violences en institutions sont étroitement liées à l'évolution de leur conception dans la société.

Comme l'expliquaient Michel Manciaux, Dominique Girodet et Marceline Gabel dans leur ouvrage « *enfances en danger* », « *les mauvais traitements ont sans doute toujours existé envers les enfants, ce qui est nouveau, c'est la conscience qui est prise, sous l'influence de la reconnaissance de la personnalité de l'enfant et des droits qui y sont attachés* »<sup>7</sup>.

Pendant des siècles, l'enfant a été considéré comme un objet dont l'entourage se souciait peu. Durant l'antiquité, l'infanticide était même considéré comme un moyen de contrôle des naissances. Le recours à la violence physique à l'égard des enfants a par ailleurs longtemps été légitimé par la nécessité de les éduquer.

Amorcée pendant la Révolution française, une évolution de la perception des violences faites aux enfants se concrétise à la fin du 19<sup>e</sup> siècle. La convention du 9 août 1793 établit les devoirs de protection des parents envers leurs enfants et proclame l'abolition du droit de correction paternelle qui sera néanmoins rétabli par le Code Napoléon. Le 24 juillet 1889, la loi dite Russel, relative à la protection des enfants maltraités et moralement abandonnés, instaure la possibilité de déchéance judiciaire de la puissance paternelle. La loi du 19 avril 1898 est venue, quant à elle, réprimer violences, voies de faits, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants.

En corollaire, s'est peu à peu développée la reconnaissance de l'existence de processus de violence au sein même des institutions chargées d'éduquer, de protéger et de soigner les enfants.

<sup>6</sup> Le terme « humanisation » dérive du verbe humaniser qui signifie traiter quelqu'un avec humanité.

<sup>7</sup> Michel Manciaux, Dominique Girodet, Marceline Gabel, « *Enfances en danger* », Fleurus, p. 146.

C'est avec la prise de conscience que l'hospitalisme<sup>8</sup>, décrit à la fin des années 1930 et 1940 par René Spitz, n'était pas seulement lié à la perte de la mère, mais aussi à l'absence de "soins substitutifs adéquats", que les recherches se sont multipliées à partir des années 1950, notamment dans la mouvance des travaux de John Bowlby, sur la prise en charge des enfants en orphelinat et en institution.

En France, grâce à Simone Veil, alors Ministre des affaires sociales, a débuté à la fin des années 70 « l'opération pouponnières » avec pour objectif d'améliorer la qualité des soins apportés aux tout petits, qui allait faire émerger la notion de bienveillance institutionnelle.

Dans le même temps, en 1982, à Paris au cours du quatrième congrès de l'International society for prevention of child abuse and neglect (ISPCAN) est évoquée pour la première fois la notion de sévices institutionnels. Stanislaw Tomkiewicz et Pascal Vivet y présentaient les premiers résultats de leur enquête sur les violences en institution, menée de mai 1981 à juillet 1982 auprès d'institutions françaises destinées aux enfants (à l'exclusion des écoles, des hôpitaux, des crèches et des pouponnières)<sup>9</sup>.

En 1985, le ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale consacrait un des neuf chapitres du dossier technique « 50 000 enfants sont maltraités. En parler, c'est déjà agir », aux violences institutionnelles. Une campagne d'information, visant à sensibiliser les professionnels, y était associée.

Treize ans plus tard, la circulaire n°98-275 du 5 mai 1998<sup>10</sup>, publiée par la ministre de l'emploi et de la solidarité, insiste auprès des institutions sociales et médico-sociales sur l'obligation qui leur est faite de répondre fermement aux violences faites aux mineurs.

La circulaire n°2001-306 du 3 juillet 2001 est venue par la suite préciser « *qu'une politique locale de prévention des violences dans les institutions sociales et médico-sociales doit être mise en place autour de trois axes : le contrôle des structures, le renforcement de la vigilance au niveau des recrutements des professionnels intervenant auprès de mineurs, l'information et l'accompagnement des victimes, familles, professionnels* »<sup>11</sup>.

En mars 2017, le plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants 2017-2019 lancé par le ministère des familles, de l'enfance et des droits des femmes constituait une réelle avancée pour rendre effectif le droit de l'enfant à être protégé contre toute forme de violence. Toutefois, axé sur les violences intrafamiliales, il ne s'intéressait pas aux violences commises au sein des institutions. Selon les annonces ministérielles, cette situation devrait être corrigée avec la publication à venir d'un nouveau plan de lutte contre les violences faites aux enfants qui concernerait toutes les violences, y compris institutionnelles.

La nécessité de lutter contre les maltraitances dont les enfants peuvent être victimes au sein des institutions qui les accueillent s'est ainsi imposée comme un enjeu des politiques publiques. Elle s'est accompagnée de l'émergence de la notion de bienveillance, fondatrice d'une approche préventive et éthique qui peut être définie pour une institution comme le fait d'être une organisation bienveillante et de « prendre soin ».

Dans ses recommandations publiées en 2008, l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), dont les missions ont depuis été reprises par la haute autorité de santé (HAS), définit la bienveillance comme « *une culture inspirant les actions individuelles et les relations collectives au sein d'un établissement ou d'un service. Elle vise à promouvoir le bien-être de l'utilisateur en gardant présent à l'esprit le risque de maltraitance* »<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> René Spitz a créé le terme d'hospitalisme pour décrire l'altération du corps liée à un long séjour dans un hôpital ou aux effets nocifs du placement en institution durant le premier âge. Voir sur ce point Bénédicte DURAND-LASSERVE, « HOSPITALISME », Encyclopædia Universalis [en ligne], <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/hospitalisme/>.

<sup>9</sup> Stanislaw Tomkiewicz et Pascal Vivet, « Aimer mal, châtier bien : Enquêtes sur les violences dans les institutions pour les enfants et adolescents », Broché, 1991, p28.

<sup>10</sup> Circulaire DAS/DSF 2 n° 98-275 du 5 mai 1998 relative à la prise en compte de situations de maltraitance des enfants au sein des établissements sociaux et médico-sociaux.

<sup>11</sup> Circulaire n° 2001-306 du 3 juillet 2001 relative à la prévention des violences et des maltraitances notamment sexuelles dans les institutions sociales et médico-sociales accueillant des mineurs ou des personnes vulnérables.

<sup>12</sup> ANESM, « La bienveillance : définition et repères pour la mise en œuvre », Recommandation de bonne pratique, 2008.

L'une et l'autre de ces approches sont complémentaires pour améliorer la protection due aux enfants au sein des institutions : il s'agit à la fois de prévenir durablement les

violences en agissant sur le cadre de travail et les pratiques, et de traiter de manière diligente et adaptée les situations concrètes de maltraitance.

## 1.2 Une connaissance largement incomplète de la réalité des violences en institution

En dépit de la prise de conscience progressive de l'existence de violences faites aux enfants au sein des institutions, la connaissance quantitative et qualitative de ces phénomènes reste encore très parcellaire, disparate et éclatée, ce qui nuit à une vision globale partagée par les acteurs.

Un certain nombre d'enquêtes ou de travaux ont été conduits au cours de ces dernières années, dans différents types d'institutions, qui mettent en évidence des situations qui sont préoccupantes.

S'agissant tout d'abord de la protection de l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse, il ressort des résultats de l'enquête publiée par la HAS en février 2019<sup>13</sup>, que 3 870 relevés d'incidents relatifs à des faits de violences entre mineurs ont été effectués dans l'ensemble des établissements répondant, soit un ratio de six relevés d'incidents par établissement. Ces relevés étaient de l'ordre de 2 454 concernant des faits de violences de mineurs envers des adultes et de 96 concernant des faits de violences d'adultes sur des enfants, soit des ratios respectivement 3,9 et 0,2 par établissement.

Par ailleurs, si cette enquête relève que la violence entre mineurs touche la moitié des foyers de l'enfance et plus de 60% des maisons d'enfants à caractère social (MECS) et des établissements de la protection judiciaire de la jeunesse (EPJJ), elle met également en avant que 9 à 12% des établissements, selon qu'il s'agisse de MECS, d'EPJJ, ou de foyer de l'enfance, ont déclaré en 2015 au moins un incident relatif à un fait de violence d'un professionnel à l'encontre d'un mineur accueilli.

Ces chiffres ne représentent pas l'intégralité des faits de violences survenus. En effet, d'une part, tous les établissements accueillant des mineurs n'ont pas répondu<sup>14</sup> et, d'autre part, ces chiffres ne font état que d'incidents déclarés.

Au sein de l'Éducation nationale, la violence est également une réalité. La dernière enquête relative au climat scolaire et victimation réalisée auprès des lycéens relève que « *Si près de 90% des lycéens estiment qu'il n'y a pas du tout ou pas beaucoup de violence dans leur lycée, environ 10% des lycéens pensent le contraire.*<sup>15</sup> »

Une même enquête réalisée en 2017 auprès des collégiens mettait quant à elle en exergue un ressenti d'insécurité : 22% d'entre eux estimaient qu'il y avait « plutôt beaucoup » ou « beaucoup » de violence dans leur établissement. Chez certains élèves, ces problèmes pouvaient provoquer de l'absentéisme. Ainsi, 6% des collégiens ne s'étaient pas rendus au collège au moins une fois dans l'année car ils avaient peur de la violence<sup>16</sup>.

L'enquête « *climat scolaire et victimation auprès des lycéens pour l'année scolaire 2017-2018* » montre que le pourcentage d'élèves déclarant une multivictimation allant de modérée à forte, de l'ordre de 5%, reste stable depuis 2015<sup>17</sup>. Selon UNICEF France<sup>18</sup>, un enfant sur deux se dit victime de harcèlement dès l'âge de 7 ans, et un adolescent sur quatre à 18 ans.

<sup>13</sup> RHAS, « Résultats de l'enquête sur les pratiques professionnelles contribuant à la bientraitance des enfants et des adolescents accueillis dans les établissements de la Protection de l'Enfance et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse ».

<sup>14</sup> 47% des établissements de l'ASE ont répondu à l'enquête : ils hébergeaient 46% de mineurs, soit 23 989 mineurs. Pour la PJJ, 65 établissements (hors MECS double habilitation) ayant répondu à l'enquête hébergeaient 879 mineurs.

<sup>15</sup> Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse-DEPP, « Résultats de l'enquête de climat scolaire et victimation auprès des lycéens pour l'année scolaire 2017-2018 », Note d'information N° 18.33, Décembre 2018.

<sup>16</sup> Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse-DEPP, Note d'information n° 17.30 - décembre 2017.

<sup>17</sup> Note d'information 18-33, décembre 2018.

<sup>18</sup> UNICEF, Rapport « Quel genre de vie ? », consultation nationale des 6-18 ans, novembre 2018.

Enfin, quatre élèves sur dix élèves disent avoir été victimes d'une agression ou d'une humiliation en ligne. Cette situation est malheureusement corroborée par plusieurs suicides de pré-adolescents et d'adolescents intervenus récemment<sup>19</sup>.

Le Défenseur des droits est pour sa part régulièrement saisi de situations dans lesquelles des enfants et adolescents se disent victimes de harcèlement, qu'il s'agisse d'agissements d'un pair ou d'un enseignant. À cet égard, l'enquête réalisée auprès des lycéens montre que les relations avec ces derniers semblent se détériorer : 16% des élèves les jugent mauvaises ou plutôt mauvaises contre 11% trois ans plus tôt<sup>20</sup>.

En outre, dans le cadre des missions de promotion des droits assurées par les JADE auprès des collégiens et lycéens<sup>21</sup>, le premier sujet de préoccupation que ces derniers expriment est celui du harcèlement et des violences à l'école et sur les réseaux sociaux.

Une autre enquête réalisée récemment par la fédération française des Dys dans le cadre de sa contribution au présent rapport montre que sept enfants sur dix atteints de troubles cognitifs spécifiques développementaux, communément appelés « troubles Dys », estimaient avoir subi des humiliations à l'école, de la part des autres élèves comme des enseignants.



Le Défenseur des droits a été saisi par une mère qui indiquait que sa fille, scolarisée en classe de CM1, était victime de propos et attitudes humiliantes ainsi que d'accusations non fondées de la part de son enseignante, parfois devant tous les camarades de sa classe.

Elle précisait que ces faits avaient eu des conséquences psychologiques importantes sur l'enfant, qui doutait d'elle-même et avait désormais des difficultés à entrer dans les apprentissages.

Interrogés par le Défenseur des droits, les services départementaux de l'Éducation nationale ont indiqué que les questions liées à la communication de cette enseignante, sa façon d'entrer en contact avec les élèves et sa posture professionnelle avaient fait l'objet d'échanges et de régulation avec l'inspecteur en charge de l'école. L'école et l'enseignante ont fait l'objet d'un suivi qui devait se poursuivre et être ajusté si besoin.

Concernant spécifiquement les violences de nature sexuelle, l'enquête *Virage* menée en 2015 par l'Institut national des études démographiques (Ined)<sup>22</sup> apporte quelques éclairages sur ces dernières quand elles sont commises hors du cadre familial. Ainsi, huit femmes sur mille et trois hommes sur mille déclarent avoir subi des violences commises par des professionnels pendant leur minorité.

Un grand nombre de ces violences se seraient produites dans le cadre de la scolarité : à hauteur de 20% pour les femmes et de 50% pour les hommes. Les garçons seraient par ailleurs plus souvent victimes que les filles lorsque les faits sont commis par un éducateur, un animateur ou un travailleur social.

<sup>19</sup> Le 21 novembre 2018, un adolescent de 12 ans s'est donné la mort dans l'Essonne après avoir été harcelé. Une jeune fille s'est donnée la mort en juin 2019 dans le Val d'Oise.

<sup>20</sup> Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse-DEPP, « Résultats de l'enquête de climat scolaire et victimation auprès des lycéens pour l'année scolaire 2017-2018 », Note d'information N° 18.33, Décembre 2018.

<sup>21</sup> Le programme des jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE) est un dispositif qui permet à des jeunes volontaires du service civique, âgés de 16 à 25 ans, de s'engager pour neuf mois auprès du Défenseur des droits afin de présenter aux collégiens, lycéens ou apprentis le rôle et les missions de l'institution et de promouvoir les droits de l'enfant.

<sup>22</sup> Alice Debauche, Amandine Lebugle, Elizabeth Brown, et al., « Enquête Virage et premiers résultats sur les violences sexuelles », Ined, Col : Documents de travail, n° 229, 2017, 67p.

Par ailleurs, selon l'enquête réalisée en 2015 par l'association Mémoire traumatique et victimologie présidée par Muriel Salmona, médecin psychiatre<sup>23</sup>, la plus grande part des violences sexuelles signalées se seraient produites dans le milieu scolaire (12%), tout en soulignant que c'est aussi le lieu qui accueille, de loin, le plus grand nombre d'enfants. Viendraient ensuite les colonies de vacances, les centres aérés et tous les systèmes de garde, le milieu du soin, dont les instituts médico-éducatifs (IME), puis le milieu des loisirs, l'institution religieuse, l'apprentissage et les lieux de stage, le placement en foyer et le sport<sup>24</sup>.

Enfin, les enfants en situation de handicap, en particulier mental, auraient quatre fois plus de risques de subir des violences sexuelles que les autres<sup>25</sup>.

La récente mission d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs<sup>26</sup> a souligné que les statistiques sur les violences commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions sont quasiment inexistantes.

Le Défenseur des droits a lui-même déploré, dans son avis n° 18-12 du 11 mai 2018<sup>27</sup>, le manque de données en la matière qui permettraient de connaître davantage l'ampleur et les caractéristiques du phénomène pour mieux le combattre.

Ce constat vaut pour l'ensemble des violences faites aux enfants, en particulier au sein des institutions. Les enquêtes et recherches, si elles sont essentielles à l'appréhension des violences envers les enfants, doivent être complétées par des bases de données fiables et exploitables pour permettre une connaissance précise de la réalité du phénomène, et construire des réponses adaptées.

Il convient de rappeler à cet égard qu'en février 2016, à l'issue du 5<sup>e</sup> examen périodique de la France, le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a recommandé expressément à l'État de créer « une base de données nationale sur tous les cas de violence à l'égard des enfants ».

## Recommandation 1

Le Défenseur des droits insiste sur la nécessité de disposer de données scientifiquement fiables et exploitables concernant les violences commises à l'encontre des enfants, ces dernières devant servir de base à la définition et l'évaluation des politiques publiques. Il recommande aux pouvoirs publics, conformément aux préconisations du Comité des droits de l'enfant, d'élaborer une base de données nationale recensant tous les cas de violences à l'égard des enfants, et son exploitation régulière et pluridisciplinaire.

<sup>23</sup> Association Mémoire traumatique et victimologie, « Impact des violences sexuelles de l'enfance à l'âge adulte - Déni de protection, reconnaissance et prise en charge : en quête nationale auprès des victimes », mars 2015.

<sup>24</sup> Association Mémoire traumatique et victimologie, « Impact des violences sexuelles de l'enfance à l'âge adulte - Déni de protection, reconnaissance et prise en charge : en quête nationale auprès des victimes », mars 2015, p. 104.

<sup>25</sup> Sénat, mission commune d'information (MCI) Répression infractions sexuelles sur mineurs, audition de Mmes Marie Rabatel, cofondatrice et présidente de l'Association francophone de femmes autistes (AFFA), 9 avril 2019.

<sup>26</sup> Sénat, Rapport d'information n° 529 (2018-2019) de Mmes Marie MERCIER, Michelle MEUNIER et Dominique VÉRIEN, fait au nom de la mission commune d'information (MCI) Répression infractions sexuelles sur mineurs, déposé le 28 mai 2019.

<sup>27</sup> Avis du Défenseur des droits n°18-12, du 11 mai 2018, relatif aux projet de loi n°778 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

## 1.3 Des violences trop souvent banalisées ou minimisées

Qu'il s'agisse de violences commises à leur rencontre par des professionnels, ou de violences de la part d'autres enfants, il apparaît que celles-ci continuent trop souvent à être banalisées, minimisées. Cette banalisation peut résulter d'une insuffisante connaissance par les professionnels du cadre juridique et de leurs responsabilités. Elle peut aussi résulter d'un mécanisme de défense, de l'institution et de ses représentants. C'est vrai qu'il est difficile de faire face à la violence à enfants,

et les équipes doivent être absolument formées et accompagnées sous peine de privilégier la cohérence et la tranquillité du groupe au détriment de la victime.

En tout état de cause, les faits de violence doivent être appréhendés à leur juste hauteur, et les mesures adéquates prises pour reconnaître la victime, dans l'intérêt de celle-ci mais aussi dans l'intérêt du collectif d'enfants tout entier.

### Λ Les violences des adultes sur les enfants

Il ressort d'un certain nombre de situations soumises au Défenseur des droits qu'il est encore trop communément admis que la violence légère, voire plus grave, à l'égard des enfants peut se justifier par un objectif éducatif de la part des personnes exerçant une autorité sur eux (parents, entourage proche, professionnels de l'éducation, de la petite enfance, de la protection de l'enfance...).

#### Promouvoir une éducation sans violence dans toute institution

Un droit de correction et de discipline a été reconnu par la Cour de cassation au profit des parents au début du 19<sup>e</sup> siècle<sup>28</sup>, des éducateurs au début du 20<sup>e</sup> siècle<sup>29</sup> et plus récemment des assistants maternels<sup>30</sup>. Si la Cour de cassation n'utilise plus l'expression « droit de correction », elle consacre l'existence d'un « pouvoir disciplinaire ».

Il est ainsi généralement accepté lorsqu'il a pour objectif de maintenir la discipline scolaire, c'est-à-dire assurer le bon déroulement du cours<sup>31</sup>, répondre à une attitude insolente ou provocatrice d'un élève<sup>32</sup> ou à des violences et injures contre l'enseignant<sup>33</sup>. La jurisprudence a toutefois précisé qu'il ne pouvait s'exercer que de manière inoffensive<sup>34</sup> et devait répondre à une nécessité éducative.

La Suède a été le premier pays à introduire dans la loi l'interdiction des châtiments corporels en 1979. Aujourd'hui, elle met en avant, entre autres conséquences positives sur le long terme, la baisse du nombre de placements d'enfants en foyer<sup>35</sup>. De même, une étude récente, croisant des données recueillies dans 88 pays, a mis en évidence une corrélation entre l'interdiction des châtiments corporels et la baisse de la violence physique entre adolescents<sup>36</sup>.

<sup>28</sup> Cass, 17 décembre 1819.

<sup>29</sup> Cass, crim., 4 décembre 1908.

<sup>30</sup> Cour d'appel de Bourges, 1<sup>er</sup> avr. 1999, n° 99/00167.

<sup>31</sup> Cours administrative de Rennes, 27 mars 1991 ; Cour administrative de Toulouse, 18 février 1999.

<sup>32</sup> Cour d'appel de Caen, 4 mai 1998, n° 97-0667.

<sup>33</sup> Cass. crim., 18 juin 2002, pourvoi n° 01-88062.

<sup>34</sup> Cass. crim., 31 janvier 1995, pourvoi n° 93-85711 ; Cass. crim., 17 décembre 1819 ; Cass. Crim., 21 février 1990.

<sup>35</sup> De 26% entre 1982 et 1995, chiffre cité par le rapport de la commission des lois du Sénat, n° 343, 20 février 2019.

<sup>36</sup> Waller, R., Gardner, F., & Hyde, L.W. : « What are the associations between parenting, callous-unemotional traits, and antisocial behavior in youth ? A systematic review of evidence ». *Clinical Psychology Review*, 33, 2013, pp. 593-608.



Il était donc temps que la France vienne interdire explicitement les violences dites « éducatives » et « ordinaires ». La loi adoptée le 2 juillet 2019<sup>37</sup>, a introduit dans le code civil le principe selon lequel « *L'autorité parentale s'exerce sans violences physiques ou psychologiques.* », répondant ainsi aux recommandations répétées du Comité des droits de l'enfant<sup>38</sup> et du Comité européen des droits sociaux<sup>39</sup>.

Il s'agit incontestablement d'une grande avancée, mais il est regrettable que ces dispositions n'aient été insérées que dans le code civil, dans une partie relative à l'exercice de l'autorité parentale.

Comme il a déjà pu l'indiquer dans son avis n°18-28 du 19 novembre 2018, le Défenseur des droits considère que l'interdiction des châtiments corporels et traitements humiliants doit également être inscrite dans le code de l'éducation et le code de l'action sociale et des familles. Il importe que le législateur pose le principe, pour tout professionnel intervenant auprès d'enfants, de l'interdiction des châtiments corporels et des traitements humiliants.

L'inscription dans la loi devra en tout état de cause être accompagnée par des formations professionnelles renforcées sur l'écoute active et la communication non violente.

## Recommandation 2

Le Défenseur des droits recommande l'inscription, dans le code de l'éducation et le code de l'action sociale et des familles, de l'interdiction de tout châtimement corporel ou traitement humiliant à l'égard des enfants.

<sup>37</sup> Loi n° 2019-721 du 10 juillet 2019 relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires.

<sup>38</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°8, « Le droit de l'enfant à une protection contre les châtiments corporels et les autres formes cruelles ou dégradantes de châtiments », 2 mars 2007, CRC/C/GC/8 et Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, 23 février 2016, CRC/C/FRA/CO/5.

<sup>39</sup> CEDS, 12 septembre 2014, Association pour la protection des enfants (APPROACH) c. France, réclamation n° 92/2013.

## **Savoir contenir sans violence**

Comme le note la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, « *Les professionnels du secteur social et médico-social sont confrontés régulièrement à des situations individuelles, familiales et sociales faites de souffrances et potentiellement génératrices de violences. Dans le secteur judiciaire, le caractère contraignant de l'action éducative conjugué aux problématiques du public peut venir amplifier ces phénomènes.* »<sup>40</sup>

Cette violence, lorsqu'elle s'exprime, ne devrait pas, par principe, donner lieu à une autre forme de violence comme réponse de la part des adultes présents. D'autres méthodes de gestion des violences devraient être promues et enseignées aux professionnels en contact avec des enfants, telle que par exemple la contenance éducative.

La contenance éducative peut se définir comme « *un cadre éducatif dont la clarté et le sens doivent permettre de sécuriser le jeune accueilli. Elle s'exprime par la manière dont se pensent et se mettent en œuvre les savoir-faire et savoir-être, les gestes et les postures, les organisations et les processus de travail susceptibles de sécuriser le cadre éducatif et in fine le jeune lui-même. Cette démarche vise à développer l'échange avec les mineurs et au sein des équipes, à tenir et soutenir une position éducative individualisée et collective de l'ensemble des professionnels concourant à la prise en charge.* »<sup>41</sup>

Comme l'explique la HAS<sup>42</sup>, « *À la différence de la contention qui assure une coercition par la « maîtrise du corps », la contenance consiste à tenir et soutenir une position sécurisante et bienveillante pour l'adolescent, afin de favoriser le lien éducatif et ainsi prévenir la récurrence.* »

La contenance éducative s'inscrit à la fois dans une démarche de prévention et de gestion des incidents violents. En effet, elle permet d'inscrire la relation éducative entre professionnels et adolescents dans une stabilité, une continuité, notamment quant aux limites imposées au comportement de l'adolescent, propice à limiter ses passages à l'acte violents.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse souligne que, lors de la survenue d'une situation de violence, une intervention verbale est incontournable et peut suffire pour dénouer les fils et réintroduire une dimension tierce apaisante dans le conflit. Le recours à une posture contenantante peut toutefois parfois s'avérer nécessaire afin de protéger l'auteur contre lui-même ou protéger autrui. Néanmoins, ce recours « *procède d'un strict objectif d'apaisement et de protection, et bannit toute forme de violence (domination, brutalité, humiliation, etc.)* »<sup>43</sup>. Cette posture peut alors prendre diverses formes, telles que le renfort de la présence adulte tout en évitant les interpellations par plusieurs professionnels, l'accompagnement et l'isolement dans un endroit limitant les risques, l'adoption d'une attitude gestuelle, verbale et visuelle qui évite la confrontation, ou le recours à des gestes d'apaisement et d'enveloppement.

L'exercice de la contrainte inhérente à l'action éducative s'incarne ici au travers de postures contenantantes (voix, gestes, etc.) qui visent à prévenir et limiter les débordements violents, protéger un adolescent ou porter assistance à autrui lors de passages à l'acte auto ou hétéro-agressifs.

De telles postures éducatives sont à privilégier et devraient largement être enseignées et diffusées. L'enjeu, au-delà de poser le principe de la contenance éducative, est d'accompagner les professionnels pour qu'ils s'en approprient les modalités et l'utilisent au quotidien dans leurs rapports avec les enfants accueillis.

Cette évolution est d'autant plus nécessaire que l'usage de la violence est encore trop souvent considéré par les professionnels intervenant auprès d'enfants comme la seule réponse possible à un comportement jugé inadapté d'un enfant et un mode d'intervention indispensable pour contenir des débordements ou attitudes agressives des enfants pris en charge, aucune alternative n'étant envisagée. L'on pense au fameux « Action-Réaction » vulgarisé dans le film « Les choristes ».

<sup>40</sup> Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, Note du 24 décembre 2015 relative à la prévention et la gestion des situations de violence au sein des établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse, NOR : JUSF1532612N, BOMJ n°2016-01 du 29 janvier 2016.

<sup>41</sup> *ibid.*

<sup>42</sup> HAS, « La prévention de la violence entre les mineurs adolescents au sein des établissements d'accueil », Recommandation de bonne pratique, Mis en ligne le 12 février 2019.

<sup>43</sup> Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, Note du 24 décembre 2015 relative à la prévention et la gestion des situations de violence au sein des établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse, NOR : JUSF1532612N, BOMJ n°2016-01 du 29 janvier 2016.



Cette problématique revêt une acuité particulière dans les lieux d'enfermement de mineurs, tels que les établissements

pénitentiaires, les surveillants pouvant être confrontés à une montée rapide de la violence.

## Recommandation 3

Le Défenseur des droits recommande aux pouvoirs publics d'organiser la formation de tous les professionnels intervenant auprès d'enfants sur la gestion des situations critiques et notamment sur les méthodes de nature à prévenir tout usage et escalade de la violence. Une obligation de formation en ce sens devrait être notamment instaurée pour tous les professionnels intervenant auprès d'enfants dans un contexte anxiogène et propice à l'escalade de la violence, tels que les lieux de privation de liberté.



Le Défenseur des droits a été saisi de la situation de plusieurs mineurs dénonçant des violences

dont ils auraient été victimes de la part de personnels pénitentiaires au sein d'un établissement pour mineurs (EPM).

L'un des faits rapportés au Défenseur des droits concernait l'attitude d'un surveillant ayant pénétré seul dans la salle où se trouvait un adolescent, alors que ce dernier tapait violemment sur la porte et sur les murs et proférait des insultes à son encontre. Une fois dans la salle, le surveillant a plaqué le mineur contre le mur et l'a maintenu dans cette position avec son avant-bras gauche au niveau de sa mâchoire. Toutefois, le mineur gesticulant, le surveillant l'a amené au sol en le prenant par l'arrière du crâne.

Dans une autre situation, face au refus d'un mineur de se lever de son lit comme cela lui était demandé, le surveillant indique l'avoir saisi par le bras. Le mineur s'est alors levé d'un bond et l'a attiré vers lui, le faisant chuter au sol. Les agents présents ont alors ceinturé le mineur et l'ont amené au sol. L'un d'eux indique avoir pratiqué sur lui une clé de bras, tandis que l'autre aurait mis en œuvre sur lui un étranglement. Le mineur présentait un saignement au niveau de la bouche à l'issue de sa maîtrise par les agents.

Il présentait par ailleurs de multiples lésions et une dent cassée.

Enfin, au cours de la fouille intégrale d'un adolescent par un surveillant, ce dernier a remarqué que le mineur tenait un téléphone dans sa main. Il l'a ceinturé au niveau du haut du corps afin, selon ses déclarations, de l'empêcher de jeter ledit téléphone dans la cuvette des toilettes.

La nécessité et la proportionnalité de l'usage de la force par le surveillant pénitentiaire dans ces situations posent question. Plus largement, les situations décrites dans cette saisine illustrent une banalisation de la violence comme première réponse à l'agressivité ou à un comportement fautif du mineur. Il ressort des déclarations de plusieurs mineurs détenus que certains surveillants, avant de faire usage de la force, ne solliciteraient pas explicitement le mineur pour qu'il leur remette de son plein gré un éventuel objet litigieux. Or, le Défenseur des droits a rappelé à plusieurs reprises qu'un dialogue doit, en premier lieu, être instauré avec la personne détenue pour la dissuader de poursuivre son comportement fautif<sup>44</sup> et prévenir tout usage de la force non nécessaire. Ce préalable est particulièrement important lorsqu'il s'agit de mineurs.

<sup>44</sup> V. ainsi, en ce sens, Défenseur des droits, L'action du Défenseur des droits auprès des personnes détenues, 2013.

Les personnels hospitaliers travaillant dans les services de psychiatrie peuvent également se trouver confrontés au comportement violent et au passage à l'acte d'un patient mineur. La réponse apportée est alors trop souvent l'isolement ou, à défaut de place en salle d'isolement, la contention. L'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique prévoit que « *L'isolement et la contention sont des pratiques de dernier recours. Il ne peut y être procédé que pour prévenir un dommage immédiat ou imminent pour le patient ou autrui, sur décision d'un psychiatre, prise pour une durée limitée* ». Néanmoins, comme le note le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), « *Rares sont les équipes réellement formées à des techniques dites de « des-escalade » permettant de repérer la montée de la violence, de la prévenir ou de la dériver* »<sup>45</sup> et ainsi éviter d'en arriver à un isolement ou une contention. La HAS a publié en 2016 un guide méthodologique : « *mieux prévenir et prendre en charge les moments de violence dans l'évolution clinique des patients adultes lors des hospitalisations en services de psychiatrie* », mais il n'existe pas d'équivalent pour la gestion des actes de violence des enfants. La rédaction d'un guide spécifique adapté à l'âge, au degré de maturité et aux caractéristiques des enfants pourrait pourtant être très utile pour aider les personnels hospitaliers à gérer ces situations dans le meilleur intérêt des enfants.

Sur ce sujet, le réseau européen des défenseurs des enfants (ENOC), a clairement pris position dans sa déclaration sur « La santé mentale chez les enfants en Europe ». ENOC préconise ainsi d'interdire le recours à l'isolement et d'établir des réglementations solides et des systèmes de contrôle, y compris des mécanismes de plainte, pour l'usage de la contention sur les jeunes et de s'assurer que les soignants adhèrent à ces réglementations<sup>46</sup>.

L'article L.3222-5-1 du code de la santé publique prévoit bien la tenue d'un registre qui mentionne, pour chaque mesure d'isolement ou de contention, le nom du psychiatre ayant décidé cette mesure, sa date et son heure, sa durée et le nom des professionnels de santé l'ayant surveillée. Ce même article précise que « *L'établissement établit annuellement un rapport rendant compte des pratiques d'admission en chambre d'isolement et de contention, la politique définie pour limiter le recours à ces pratiques et l'évaluation de sa mise en œuvre. Ce rapport est transmis pour avis à la commission des usagers prévue à l'article L. 1112-3 et au conseil de surveillance prévu à l'article L. 6143-1* ».

Néanmoins ces registres et rapports sont peu établis dans les faits et ne constituent pas une base de réflexion en vue d'une amélioration des pratiques. Pourtant, comme le souligne le CGLPL, « *La diminution du recours aux contraintes physiques passe également par l'identification des processus qui conduisent à prendre ces mesures, en vue de les éviter ou de diminuer leurs effets délétères* »<sup>47</sup>.

## Recommandation 4

Le Défenseur des droits recommande aux pouvoirs publics de prendre toutes dispositions pour rappeler aux professionnels placés sous leur autorité que l'usage de la force ne peut être qu'une mesure de dernier recours et leur imposer la consignation dans un registre de tous les événements au cours desquels il a été fait usage de la force à l'égard d'un enfant avec mention des circonstances précises. Au-delà de permettre un contrôle sur ces situations, ces registres serviront de base à une analyse rétrospective régulière et collective, et à l'élaboration de propositions permettant d'éviter la réitération de ces situations.

<sup>45</sup> CGLPL, « Les droits fondamentaux des mineurs en établissement de santé mentale », 2017, p. 129.

<sup>46</sup> Réseau Européen des Défenseurs des Enfants (ENOC), Déclaration sur « La santé mentale chez les enfants en Europe », adoptée par la 22<sup>e</sup> Assemblée Générale d'ENOC tenue le 21 septembre 2018 à Paris.

<sup>47</sup> CGLPL, « Isolement et contention dans les établissements de santé mentale », 216, p. 110.

Par ailleurs, pour limiter l'usage de la violence dans ce type de situations paroxystiques, les recommandations de bonne pratique conduisent à mettre en place, en amont, des protocoles de gestion des faits de violence qui définissent les mesures de sécurité, les rôles de chacun et un programme de formation à la communication non violente, la désescalade et aux techniques d'intervention physique (vigilance sur les mouvements articulaires, les gestes d'apaisement, etc).

Les résultats de l'enquête réalisée par la HAS sur les pratiques professionnelles contribuant à la bientraitance des enfants et des adolescents accueillis dans les établissements d'accueil de la protection de l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse relèvent toutefois que seulement soixante-et-un pour cent des établissements disposent d'un protocole formalisé de gestion de crise<sup>48</sup>.

## Privilégier la protection des enfants

Toute allégation de violences commises sur un enfant doit être prise en compte et traitée. Il y va de l'intérêt de la, ou des victimes mais aussi de l'ensemble des enfants accueillis. Or le Défenseur des droits constate dans ses saisines que la parole des enfants mettant en cause un professionnel n'est pas toujours prise en considération, et que l'obligation de protection qui incombe à l'institution n'est pas effective.

Or des allégations de violences sur un enfant ne doivent jamais rester sans réponse, et le principe de précaution doit absolument prévaloir.



Le Défenseur des droits a été saisi par un collectif de parents d'élèves, de la situation des enfants d'une école maternelle suite à des allégations de violences commises par la directrice de l'école, à l'encontre des élèves de sa classe. Il ressort de l'instruction menée par les services du Défenseur des droits qu'un premier courrier faisant part de faits de violences qui auraient été commis, à deux reprises, par l'enseignante et directrice de l'école maternelle, à l'encontre de ses élèves, a été adressé au maire de la commune par un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) en poste à l'école maternelle en décembre 2011.

En février 2015, cette même ATSEM remettait en mains propres au nouveau maire un courrier faisant état du comportement violent de cette enseignante à l'encontre des enfants de sa classe de petite section de maternelle.

D'autres témoignages écrits provenant du personnel de l'école et d'une personne en formation CAP Petite enfance ayant effectué un stage dans cet établissement venaient corroborer ces allégations. L'ensemble de ces documents a été transmis à l'inspecteur de circonscription au sein des services départementaux de l'Éducation nationale.

Néanmoins, une mesure de suspension n'a été prise à l'encontre de l'enseignante qu'en juillet 2015, après qu'elle a été placée sous contrôle judiciaire par le procureur de la République. Aucune mesure provisoire n'a, entre les mois de février 2015 et de juillet 2015, été prononcée, en vue de protéger les élèves de potentielles violences ou d'éventuelles pressions dues au contact avec la personne mise en cause le temps de vérifier la réalité des faits.

<sup>48</sup> HAS, « Résultats de l'enquête sur les pratiques professionnelles contribuant à la bientraitance des enfants et des adolescents accueillis dans les établissements d'accueil de la protection de l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse », Études et rapports, Mis en ligne le 12 févr. 2019.



Cette situation nous permet de rappeler que le droit disciplinaire est autonome par rapport au droit pénal. Dans la mesure où l'action disciplinaire et l'action pénale s'exercent distinctement, un même fait peut justifier à l'encontre de la même personne à la fois une sanction pénale et une sanction disciplinaire. À l'inverse, des faits qui ne relèvent pas d'une qualification pénale peuvent, pour autant, constituer un manquement disciplinaire susceptible de sanction. L'autorité investie du pouvoir disciplinaire n'est pas liée par la décision intervenue au pénal, sauf en ce qui concerne la constatation matérielle des faits.

Par conséquent, si une procédure pénale a été engagée à l'encontre du professionnel mis en cause, elle est indépendante de toute procédure administrative et ne soustrait pas l'employeur à son obligation de protection à l'égard des mineurs dont il a la responsabilité.

L'administration, comme l'employeur privé, peut prendre des mesures conservatoires, telles la suspension d'un personnel alors même que les faits de violence n'ont pas encore été judiciairement établis, dès lors qu'il existe des indices sérieux et convergents quant à la réalité des faits.<sup>49</sup>

La gestion et le traitement de ces situations sont toutefois complexes et délicats pour les responsables hiérarchiques et les employeurs, quelle que soit leur volonté de garantir la protection des enfants, car ils ont également des obligations juridiques de protection envers leurs agents et salariés. Ainsi ils peuvent craindre de stigmatiser un professionnel alors que sa culpabilité n'est pas certaine, ce qui peut avoir des conséquences dramatiques. Par ailleurs, le temps du pénal est plus long que le temps du droit du travail, ce qui place de fait les protagonistes, institution comme professionnel, dans une grande insécurité.

<sup>49</sup> Il convient de relever à cet égard l'instruction ministérielle n° 2016-071 du 20 avril 2016 par laquelle le ministre de l'éducation nationale rappelle que si l'établissement de la matérialité des faits est un préalable obligatoire à l'engagement de la procédure disciplinaire, l'administration doit recueillir tous les éléments d'appréciation sur les faits reprochés et sur les circonstances de leur commission pour être en mesure de prononcer une sanction proportionnée à la gravité de la faute.

Il convient dès lors de rechercher un juste équilibre entre, d'une part, les mesures permettant de garantir la sécurité des enfants accueillis et, d'autre part, le respect de la présomption d'innocence et des droits du salarié, notamment sa possibilité d'être assisté dans sa défense et accompagné tout au long de la procédure.

Cet équilibre peut s'avérer particulièrement délicat à trouver lorsque le professionnel mis en cause est un salarié protégé par la législation du travail, en sa qualité de délégué du personnel par exemple, qui bénéficie alors d'un cadre protecteur spécifique et renforcé.



Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'une adolescente accueillie au sein d'un foyer relevant de la protection de l'enfance. Elle indiquait avoir été victime d'agressions sexuelles de la part d'un veilleur de nuit. La plainte déposée à l'encontre du salarié mis en cause a été classée sans suite.

Toutefois, la direction de l'établissement a émis des doutes quant à la probité de ce salarié et fait état d'un comportement inadapté de sa part auprès des enfants, notamment aux travers d'échanges sur Facebook. Elle souhaitait le licencier par mesure de protection à l'égard des enfants accueillis mais son statut de représentant du personnel ne l'a pas permis.

Dans ces situations délicates où un enfant allègue un comportement inadapté d'un professionnel qui, lui, le conteste, et dans l'attente de résultats d'une enquête interne par exemple, la proposition au professionnel concerné d'un transfert temporaire vers un autre poste de travail, éloigné de tout contact avec des enfants, pourrait être une solution acceptable pour tous.

En cas d'impossibilité de mettre en œuvre une telle solution, le principe de précaution doit conduire à envisager une mesure de suspension à l'encontre du professionnel dès lors que les faits rapportés revêtent un caractère de vraisemblance et de gravité suffisant pour l'ordonner, la gravité devant s'apprécier notamment au regard du jeune âge des enfants pris en charge<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Avis n° 2019-04 du 28 janvier 2019 sur le projet de loi n° 1481 pour une école de la confiance.

## B Les violences entre enfants au sein des institutions

Selon la typologie élaborée par Rémi Casanova<sup>51</sup>, maître de conférence en sciences de l'éducation, constitue une violence institutionnelle le fait pour un enfant d'être victime, par exemple de harcèlement à l'école ou de violences de la part d'autres enfants dans une institution sociale et médico-sociale, et que ces agissements ne soient pas détectés ou traités.

### Harcèlement scolaire : une mobilisation affirmée, une effectivité insuffisante

Malgré les efforts déployés par le ministère de l'Éducation nationale et les dispositifs créés depuis plusieurs années pour lutter contre le harcèlement scolaire, les réclamations dont est saisi le Défenseur des droits notamment démontrent que ce phénomène reste important. Pour les enfants qui en sont victimes, les conséquences peuvent être très graves : absentéisme, phobie scolaire entraînant une déscolarisation par peur des agressions<sup>52</sup>, et parfois dramatiques comme le suicide, avec des enfants touchés dès la pré-adolescence.

En réponse aux statistiques inquiétantes selon lesquelles un élève sur dix aurait été touché par le harcèlement scolaire en France<sup>53</sup>, des campagnes de sensibilisation « Agir contre le harcèlement à l'école », ont été lancées dès 2012. L'amélioration du climat scolaire, condition *sine qua non* de la réduction des taux alarmants atteints par les cas de harcèlement, a par ailleurs été reconnue comme un des objectifs de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

La circulaire n° 2013-100 du 13 août 2013 relative à la prévention et la lutte contre le harcèlement à l'école est allée encore plus loin, en instaurant une obligation pour tous les membres de la communauté éducative de participer à la prévention et à la lutte contre

toute forme de violence en milieu scolaire. Des protocoles ont également été mis en place pour faciliter et uniformiser le traitement des situations de harcèlement. Deux numéros verts, dont un consacré au harcèlement en ligne, ont vu le jour. Des plans de prévention, un prix annuel « Non au harcèlement », des élèves ambassadeurs, des enseignants référents sur le sujet, des guides thématiques ont été créés.

En dépit de tous ces efforts, 5,6% des collégiens déclarent avoir subi des violences à l'école en 2017, ce qui représente une baisse de seulement 0,5% par rapport à 2011<sup>54</sup>.

La loi pour une école de la confiance<sup>55</sup> a fait un pas significatif en introduisant dans le code de l'éducation un article qui prévoit expressément que « *Aucun élève ne doit subir, de la part d'autres élèves, des faits de harcèlement ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions d'apprentissage susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité ou d'altérer sa santé physique ou mentale.* »<sup>56</sup>

Le Défenseur des droits continue à être saisi de réclamations dont il ressort une importante difficulté des équipes éducatives à identifier, et réaliser l'ampleur des faits de harcèlement. Ces violences sont encore trop souvent banalisées, minimisées, considérées comme des « chamailleries » entre enfants ou adolescents. Les chefs d'établissement et les équipes éducatives restent souvent démunis face à ces situations, ne sachant pas toujours comment les traiter, en dépit de la structuration d'un réseau de référents académiques, et de la diffusion de protocoles. D'où notre constat de l'absence ou du caractère tardif des réactions de l'institution scolaire, que cette dernière va régulièrement justifier en invoquant la responsabilité éventuelle de la victime, qui viendrait paralyser l'action des adultes, voire en la disqualifiant purement et simplement.

<sup>51</sup> Rémi Casanova, Sébastien Pesce (dir.), *La violence en institution. Situations critiques et significations*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Des Sociétés », 2015, 245 p.

<sup>52</sup> La peur des agressions expliquerait 25% de l'absentéisme des collégiens et lycéens selon des études reprises par le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse sur son portail national d'informations et de ressources – [www.eduscol.education.fr](http://www.eduscol.education.fr).

<sup>53</sup> Fiche thématique « En France : le harcèlement scolaire », UNICEF France, 2012, citant une enquête menée par E. Debarbieux en 2011.

<sup>54</sup> Selon l'enquête nationale de climat scolaire et de victimation en milieu scolaire auprès des collégiens, Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance (DEPP) du Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, décembre 2017.

<sup>55</sup> Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

<sup>56</sup> Article L. 511-3-1 du code de l'éducation.

À cet égard, il est intéressant d'observer, dans la plupart des situations dont nous sommes saisis, souvent après que l'ensemble des voies de recours internes à l'Éducation nationale aient été épuisées, que l'enfant victime a entre-temps changé d'établissement scolaire. Certes, ce changement correspond à une volonté des parents de protéger leur enfant contre toute nouvelle difficulté de ce type. Toutefois ce constat ne peut que nous interroger, en ce sens que c'est finalement la victime qui doit quitter l'institution, avec un message également problématique pour les autres enfants.

Il s'avère également que les cas de harcèlement impliquant des élèves présentant un handicap, par exemple, peuvent être mal identifiés par les enseignants, comme si ces derniers se résignaient à ce qu'ils fassent l'objet de moqueries de la part de leurs pairs, qu'ils se retrouvent plus souvent dans des situations conflictuelles et qu'ils rencontrent plus de difficultés d'intégration. Nous verrons plus loin dans ce rapport combien la posture de l'enseignant est primordiale pour prévenir et lutter contre de telles situations.



Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'un adolescent, âgé de 16 ans,

souffrant d'une anomalie génétique au nom de laquelle il est reconnu handicapé à 80% par la MDPH. Ce dernier indique avoir subi des faits de harcèlement qui auraient débuté au cours de l'année scolaire 2014/2015 et se seraient poursuivis jusqu'à l'année scolaire 2017/2018.

Le proviseur, informé dès le mois de février 2015, indique avoir mis en œuvre le protocole de traitement des situations de harcèlement. Néanmoins, les signaux d'alerte ont alors été estimés faibles, peu explicites et fondés, l'adolescent étant considéré comme à l'origine de nombreuses difficultés.

Suite à une nouvelle alerte des parents en janvier 2016, une nouvelle investigation a été menée.

Le proviseur indique qu'elle aurait montré qu'il n'existait aucun élément attestant que cet enfant rencontrait de graves soucis avec d'autres élèves du collège.

Ce n'est que suite à une nouvelle alerte, en 2018, que la réalité du harcèlement a été identifiée. Des camarades de classe de cet enfant auraient alors reconnu avoir eu, depuis au moins le début de l'année, des comportements violents et humiliants à son égard, allant jusqu'à le forcer à s'asseoir sur une chaise sur laquelle des vis avaient été préalablement fixées, lui avoir mis de la colle à bois dans les cheveux, lui avoir pincé le bras avec une pince d'atelier, l'avoir frappé avec des bouts de bois ou encore lui avoir administré un coup de marteau sur la main.

Le Défenseur des droits tient à rappeler que la notion de harcèlement retenue par l'Éducation nationale dans les outils élaborés en matière de lutte contre le harcèlement scolaire est plus large que la définition du délit de harcèlement défini dans le code pénal. Il insiste sur le fait que les directeurs d'établissement et les autorités de tutelle ne doivent pas examiner les situations qui leur sont rapportées à la lumière restrictive de l'article 222-33-2-2 du code pénal mais à celle des outils élaborés par les services centraux dont tous doivent s'inspirer.

Ainsi, il ressort qu'en milieu scolaire :

- Doit être considéré comme étant une victime de harcèlement, tout élève qui subit « des violences verbales, physiques et/ou morales de façon répétée (bousculades, vols, surnoms méchants, insultes, moqueries, rejets...) » ;
- Toutes les formes de harcèlement doivent être envisagées par les équipes éducatives comme constitutives de violence envers l'élève qui en est victime.

Le protocole de traitement des situations de harcèlement dans les collèges et les lycées<sup>57</sup> prévoit des lignes directrices à suivre par les chefs d'établissement et leurs équipes lors de la prise en charge des situations de harcèlement entre élèves. La mise en œuvre de ce protocole est relativement simple et se fait autour de trois étapes, à savoir l'organisation d'entretiens afin que toutes les parties concernées soient entendues, la mise en œuvre de mesures de protection appropriées en fonction de la gravité de la situation et le suivi de cette dernière au regard des mesures prises.

Les cas dont le Défenseur des droits est saisi montrent que les chefs d'établissement sont souvent réticents à une prise en charge du harcèlement lorsque des plaintes sont en cours d'enquête ou ont été classées sans suite, alors que les deux procédures sont parfaitement indépendantes et compatibles. En effet, ce n'est pas parce que des faits de violence ne sont pas constitutifs d'un délit au sens de l'article 222-33-2-2 du code pénal que le harcèlement ne pourra pas être caractérisé au sens des outils élaborés par l'Éducation nationale. Le dispositif est souvent mis en place tardivement, en raison de l'absence d'identification ou de l'identification tardive des situations de harcèlement.



Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'une adolescente scolarisée en classe de seconde, victime de harcèlement au sein de son lycée par plusieurs camarades de classe.

La jeune fille expliquait que son ancien petit ami n'aurait pas accepté leur rupture et se serait mis à la harceler et à l'insulter régulièrement pendant les cours, l'isolant du reste de la classe. Progressivement, plus personne ne lui aurait adressé la parole. Elle indiquait qu'elle ne mangeait plus, et se réfugiait dans les toilettes aux récréations pour se protéger des autres élèves.

Le proviseur du lycée, informé de la situation, a reçu la jeune fille et ses parents, ainsi que les élèves mis en cause. Cela n'a toutefois pas permis de faire cesser le harcèlement. Quelques mois plus tard, la jeune fille a dû être hospitalisée après qu'il ait été constaté d'importantes scarifications sur son corps.

Dans le cadre de l'instruction de ce dossier, le Défenseur des droits a pu constater que le proviseur du lycée avait tardé à qualifier la situation de harcèlement scolaire et à en informer les services académiques. C'est l'appel des parents au numéro vert « Non au harcèlement » qui a permis une prise en charge adaptée du harcèlement par les services académiques de lutte contre le harcèlement.<sup>58</sup>

Par ailleurs, l'évolution du phénomène, et particulièrement sa migration vers les réseaux sociaux, doit impérativement être prise en compte sans plus de délai. Les élèves victimes de harcèlement sont souvent également victimes de cyber-harcèlement. Cette situation est d'autant plus inquiétante que les nouvelles technologies semblent faciliter la propagation du phénomène dans des environnements difficilement contrôlables et sous des formes nécessitant un traitement de plus en plus transversal et complexe.

En effet, 25% des collégiens déclarent avoir été victimes d'atteintes en ligne en 2017<sup>59</sup>, tandis que la diffusion non-consentie d'images intimes se démarque comme les nouveau type d'agression touchant trois fois plus les filles que les garçons.

La cyberviolence a des conséquences graves sur le bien-être et la santé mentale des victimes mais aussi des agresseurs et des témoins.

<sup>57</sup> Protocole de traitement des situations de harcèlement dans les collèges et les lycées du ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, 2016.

<sup>58</sup> Décision du Défenseur des droits 2017-76 du 16 juin 2017.

<sup>59</sup> Protocole de traitement des situations de harcèlement dans les collèges et les lycées du ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, 2016.



Il existe un consensus selon lequel ces conséquences seraient plus importantes que celles du harcèlement traditionnel en raison des caractéristiques particulières de ce type de violence : anonymat, pouvoir de dissémination et public élargi. Contrairement à la violence ordinaire, face à l'écran, les victimes sont très souvent seules et ne peuvent pas être aidées. Pour les agresseurs, internet offre une « cour de récréation virtuelle » dans laquelle ils peuvent poursuivre leurs actions. Avec le cyber-harcèlement, le harcèlement subi à l'école se prolonge donc au domicile, et sans répit.

Là encore, les professionnels restent mal équipés pour reconnaître et aborder en temps utile les cas de cyber-harcèlement. Souvent, celui-ci est diffus dans le temps, se poursuivant alors que l'enfant change d'école, de sorte qu'aucun établissement ne s'estime suffisamment concerné. Pour pallier ces difficultés d'appréciation, le protocole doit être mis en place dès que des violences en ligne ont un impact sur le climat scolaire, portant atteinte au bien-être du collectif des élèves.

Il doit être salué le vaste plan d'actions annoncé par le ministre de l'Éducation nationale en juin dernier, afin de lutter contre le harcèlement scolaire. Celui-ci se décline en dix mesures telles que proposer un programme anti-harcèlement clé en main aux écoles et aux collèges, former l'ensemble des acteurs à la prévention du harcèlement, étendre les horaires de la plateforme Net écoute dédiée au cyberharcèlement, créer

une plateforme nationale pour identifier les intervenants à contacter dans le cadre d'actions de prévention. Il conviendra de rester attentif à la concrétisation et aux conditions de déploiement de ces mesures, notamment en termes de ressources humaines (formation, etc...) ainsi qu'à l'évaluation de leur efficacité, et de leur impact effectif sur les enfants.

Les établissements scolaires relevant de l'enseignement catholique sont, au même titre que les écoles publiques, touchés par le phénomène de harcèlement. Ainsi, ils ont indiqué dans le cadre de leur audition pour le présent rapport, être sur le point d'élaborer un guide formalisant les conduites à tenir pour prévenir et faire face aux situations de harcèlement scolaire, à l'instar d'autres guides déjà réalisés sur différentes formes de maltraitance. Une telle initiative est intéressante pour permettre aux équipes d'identifier plus aisément et de répondre aux situations de harcèlement auxquels ils sont confrontés.

Il est toutefois à noter qu'ils feraient rarement appel aux dispositifs de lutte mis en place par les services de l'Éducation nationale, et notamment aux référents harcèlement désignés au sein des services départementaux. Une étroite collaboration entre l'enseignement privé et les services de l'Éducation nationale semble pourtant essentielle pour prévenir et combattre le harcèlement, au vu de son ampleur et de ses conséquences sur les enfants qui en sont victimes.

## Recommandation 5

Le Défenseur des droits est particulièrement préoccupé par l'ampleur du phénomène de harcèlement scolaire et par ses conséquences qui peuvent être dramatiques. Il recommande que tous les responsables d'établissements scolaires, les médiateurs académiques, les inspecteurs de circonscription, les médecins et infirmiers scolaires soient, au sein des services départementaux de l'Éducation nationale, formés au repérage du harcèlement scolaire et à l'utilisation des dispositifs permettant de prévenir et de lutter contre le harcèlement, notamment le cyberharcèlement. Il recommande également à chaque établissement scolaire d'établir un bilan régulier des situations de harcèlement survenues entre élèves et des mesures mises en œuvre pour les prévenir ou les traiter afin d'évaluer et améliorer les pratiques. Enfin, le Défenseur des droits recommande au ministre de l'Éducation nationale de s'assurer de l'organisation régulière, dans chaque établissement relevant de l'enseignement public ou privé sous contrat, d'actions de sensibilisation aux conséquences du harcèlement, et au vivre ensemble.

## Les violences entre enfants au sein des institutions sociales et médico-sociales

*« Nous aimerions avoir le droit d'être écoutés comme tous les autres, que les personnes arrêtent de se contenter de préjugés à nos sujets et que chacun d'entre eux, d'entre vous, apprennent à dissocier l'acte commis de la personne. »<sup>60</sup>*

Les établissements sociaux, tels que les foyers de l'enfance ou les maisons d'enfants à caractère social et médico-social, comme les instituts médico-éducatifs (IME) ou les instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEP), peuvent être aussi des lieux de violences entre pairs. Plusieurs facteurs concourent à cette violence, qui peuvent se conjuguer, la liste qui suit ne prétendant pas à l'exhaustivité : les jeunes pris en charge en protection de l'enfance ont une histoire familiale souvent marquée par des traumatismes importants dont des discontinuités et des séparations, des actes de violence agis et/ou subis antérieurement à leur prise en charge ; la présence de troubles du comportement ou de difficultés d'ordre psychique est importante, quel que soit d'ailleurs le public de l'établissement<sup>61</sup> ; l'hétérogénéité des publics accueillis et de leurs besoins spécifiques ; le cumul de difficultés chez certains enfants sur les champs judiciaire, social, éducatif et du soin ; avec en miroir des facteurs liés à l'offre de service proposée par l'établissement, son organisation, ou son fonctionnement même.

Le passage à l'acte d'un enfant peut parfois être lié à ses troubles du comportement.

La réponse de l'institution devra d'abord consister en une juste évaluation des difficultés rencontrées et un ajustement de l'accompagnement éducatif de l'enfant. Pour autant, cela ne doit pas conduire à banaliser ou occulter la transgression.

Tout établissement, toute structure d'accueil d'enfants, est une petite société dans laquelle il faut intégrer l'existence de règles de vie. Les contrats d'accueil peuvent contribuer à répondre à cet objectif, tout comme les règlements intérieurs qui peuvent être élaborés en concertation avec les enfants et adolescents accueillis, au sein des conseils de vie sociale par exemple.

L'enfant victime doit être reconnu comme tel et il doit se sentir protégé, soutenu<sup>62</sup>. De la même manière, il est essentiel de donner du sens au passage à l'acte d'un enfant accueilli. Ce passage à l'acte peut en effet, par exemple, être la traduction pour l'enfant de la recherche d'une confrontation à la loi qui jusqu'alors n'a pas été suffisamment protectrice à son égard ou d'une volonté de passer du statut de victime à celui d'auteur.

En tout état de cause, les faits doivent être énoncés et un travail doit être effectué autour du ressenti de la victime, afin de permettre la mentalisation<sup>63</sup>, capacité humaine cruciale et intrinsèque à la régulation des affects et des comportements qui permet de donner un sens à l'expérience interne ainsi qu'au monde qui entoure. En effet, l'enfant victime de maltraitance est susceptible de se couper, à des fins défensives, de toute réflexion sur son ressenti. De même, le fait de nier qu'une expérience abusive ait réellement eu lieu, de nier sa sévérité ou de diminuer ses conséquences représente une attaque à la mentalisation<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Les paroles d'enfants qui émaillent ce rapport sont issues des consultations d'enfants et d'adolescents mises en place dans le cadre du dispositif mis en place par le Défenseur des droits à l'occasion des 30 ans de la CIDE. Voir annexe.

<sup>61</sup> Le rapport annuel du Défenseur des droits de 2015 montrait un taux de prévalence du handicap psychique de 7 fois supérieur en protection de l'enfance qu'en population générale.

<sup>62</sup> L'enquête de la HAS relève que « Lors de la dernière situation de violence envers un mineur, la victime a bénéficié d'un entretien éducatif formel dans 72% des établissements ». Dans la moitié des établissements (49%), le mineur a bénéficié d'un accompagnement physique du cadre pour dépôt de plainte, médecin, etc. Voir sur ce point HAS, « Résultats de l'enquête sur les pratiques professionnelles contribuant à la bientraitance des enfants et des adolescents accueillis dans les établissements d'accueil de la protection de l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse », Études et rapports, Mis en ligne le 12 févr. 2019

<sup>63</sup> S'inscrivant dans le courant de pensée psychanalytique, cette notion, inspirée des travaux de Winnicott, Bion, Stern et Vygostky, a été développée par Fonagy et Target (1996, 1997, 2000, 2007; Target & Fonagy, 1996) dans les années quatre-vingt-dix. Elle prend en compte des recherches scientifiques issues de la psychologie développementale, des neurosciences, de l'observation du nourrisson et de la théorie de l'attachement. Voir sur ce point Terradas, M. M., Domon-Archambault, V., Jefferey, L.-A., Periard-Larivière, D., Guillemette, R., Gendron, D. (2016). La mentalisation, une notion essentielle à l'intervention auprès des enfants ayant vécu de la maltraitance.

Source : <http://observatoiremaltraitance.ca/Pages/Coup-d%27oeil-sur-la-mentalisation.aspx>

<sup>64</sup> Nicolas Berthelot, Karin Ensink et Lina Normandin, « Échecs de mentalisation du trauma », Carnet de notes sur les maltraitances infantiles 2013/1 (N° 2), pp 9-15.

Or, les enfants dont la capacité de mentalisation est altérée auront tendance à privilégier les passages à l'acte dangereux comme mode de régulation de leurs affects et de leurs comportements, ce qui aura des conséquences importantes sur le plan des relations interpersonnelles <sup>65</sup>. La HAS recommande à cet égard d'envisager « la mise en place d'espaces d'expression, de « compréhension », d'élaboration et de symbolisation à la suite de ces actes de violences pour des adolescents impliqués de façon régulière dans des faits de violences. » <sup>66</sup>

Des protocoles de gestion des situations de violence, comprenant une définition graduelle de sanctions pour chaque acte de violence, devraient être élaborés en amont et portés à la connaissance des enfants et adolescents accueillis. De même, ces protocoles devraient prévoir une procédure de sanction claire et connue de tous, garantissant le respect des droits de l'enfant, et notamment le droit d'être entendu dans toute procédure administrative le concernant.

Selon Laurence Bellon, juge des enfants : « *Au fil du temps, les établissements sont aussi devenus de plus en plus exigeants dans le respect des règles et il n'est pas rare que les adolescents, voire même de jeunes enfants, aient connu des expériences d'exclusion à répétition des établissements éducatifs auxquels ils ont été confiés. Le mouvement de sélection à l'entrée des établissements et la facilité avec laquelle les enfants sont exclus pour non-respect des contrats éducatifs et des protocoles sont tels que l'on a parfois imaginé d'inscrire le principe de non-exclusion des enfants dans le cahier des charges des établissements éducatifs.* » <sup>67</sup>

La sanction d'un comportement inadapté ne devrait jamais conduire à des décisions unilatérales d'exclusion définitive sans concertation préalable des différents intervenants auprès du jeune concerné, et sans s'être assuré de son accueil dans une autre structure pouvant répondre à ses besoins. Une telle décision, qui ne peut être qualifiée d'éducative, peut en effet avoir pour conséquence d'entraîner une rupture dans la prise en charge de l'enfant et, éventuellement, de le conforter dans un sentiment de rejet.

## Recommandation §

Le Défenseur des droits recommande aux établissements et services sociaux et médico-sociaux d'élaborer un protocole de gestion des situations de violences entre enfants, fixant une procédure claire, respectueuse des droits de la défense, et des sanctions graduelles pour chaque acte de violence. Dans ce cadre, l'exclusion ne doit intervenir qu'en dernier recours, lorsque, après consultation des différents intervenants auprès de l'enfant, la poursuite de son accompagnement par la même structure ne peut être envisagée et qu'un nouvel établissement ou service pouvant le prendre en charge a été trouvé.

<sup>65</sup> Terradas, M. M., Domon-Archambault, V., Jefferey, L.-A., Periard-Larivée, D., Guillemette, R., Gendron, D. (2016). La mentalisation, une notion essentielle à l'intervention auprès des enfants ayant vécu de la maltraitance. Source : <http://observatoiremaltraitance.ca/Pages/Coup-d%27oeil-sur-la-mentalisation.aspx>

<sup>66</sup> HAS, « La prévention de la violence entre les mineurs adolescents au sein des établissements d'accueil ». Mis en ligne le 12/02/19.

<sup>67</sup> Laurence Bellon, « Le poids des mots, le choc du réel ou quelles garanties donner aux enfants en danger confiés à l'ASE ? » Association jeunesse et droit, 2017/8, n°368-369-370, p. 33.

## 1.4 Des outils à perfectionner pour garantir la sécurité des enfants dans les institutions

Garantir le droit à la protection des enfants est une obligation pour les institutions. Des outils existent, de nature différente, qui concourent à cet objectif. Il apparaît toutefois qu'ils permettent de répondre à cet objectif de manière incomplète et/ou imparfaite.

En particulier, une plus grande attention doit être portée au recrutement des personnels devant intervenir auprès des enfants. De même, l'évaluation et le contrôle des établissements et services doivent progresser.

### La consultation des fichiers de police judiciaire en amont du recrutement

Prévenir les risques de violence à l'égard d'un mineur, qu'il soit pris en charge dans un établissement social ou médico-social, hospitalisé ou accueilli au sein d'un établissement scolaire, commence par le recrutement du personnel, qui doit intégrer notamment, la vérification des antécédents judiciaires.

La loi pose des incapacités d'exercer liées aux condamnations pénales.

Le code de l'action sociale et des familles prévoit l'incapacité d'exercer une fonction quelconque à quelque titre que ce soit dans les établissements, services ou lieux de vie et d'accueil régis par ledit code pour les personnes ayant été condamnées pour crime ou à au moins deux mois d'emprisonnement sans sursis pour un des délits listés.<sup>68</sup>

Le code de l'éducation pose une incapacité de diriger ou d'être employé à quelque titre que ce soit, notamment, pour les personnes condamnées définitivement pour crime ou délit contraire à la probité ou aux mœurs, sans référence à la nature de la condamnation.<sup>69</sup>

La consultation du bulletin n°2 du casier judiciaire national (B2), qui recense la plupart des condamnations, et du Fichier judiciaire

automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV), qui recense les personnes condamnées pour certaines infractions sexuelles ou violentes permettent de connaître les antécédents judiciaires d'un professionnel lors d'un recrutement. Néanmoins, la consultation préalable à toute embauche de ces fichiers n'est pas obligatoire. Elle est encore moins systématique<sup>70</sup>.

Toute demande de délivrance du B2 doit être faite auprès du service du casier judiciaire national. Concernant le FIJAISV, seuls les établissements relevant de la protection judiciaire de la jeunesse ou des agences régionales de santé peuvent y avoir accès par le biais des directions concernées. Les services du conseil départemental ne sont pas autorisés à interroger directement le fichier et doivent passer par la préfecture. Or, qu'il s'agisse du B2 ou du FIJAISV, ces procédures peuvent prendre du temps et ne permettent pas, en cas de recrutement pour faire face à un besoin immédiat de personnel, de s'assurer de l'absence d'antécédent judiciaire et d'inscription au FIJAISV du candidat au poste à pourvoir.

La pratique du « pool de remplacement » mise en œuvre dans le milieu hospitalier pour faire face à l'absentéisme des soignants est

<sup>68</sup> Article L133-6 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>69</sup> Article L911-5 du code de l'éducation : I.-Sont incapables de diriger un établissement d'enseignement du premier ou du second degré ou tout établissement de formation accueillant un public d'âge scolaire, qu'il soit public ou privé, ou d'y être employés, à quelque titre que ce soit : 1° Ceux qui ont été définitivement condamnés par le juge pénal pour crime ou délit contraire à la probité et aux mœurs ; 2° Ceux qui ont été privés par jugement de tout ou partie des droits civils, civiques et de famille mentionnés à l'article 131-26 du code pénal, ou qui ont été déchus de l'autorité parentale ; 3° Ceux qui ont été frappés d'interdiction d'exercer, à titre définitif, une fonction d'enseignement ou une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact habituel avec des mineurs. II.-Est incapable de diriger un établissement d'enseignement du premier ou du second degré ou tout établissement de formation accueillant un public d'âge scolaire, qu'il soit public ou privé, ou d'y être employé, toute personne qui, ayant exercé dans un établissement d'enseignement ou de formation accueillant un public d'âge scolaire, a été révoquée ou licenciée en application d'une sanction disciplinaire prononcée en raison de faits contraires à la probité et aux mœurs.

<sup>70</sup> Voir sur ce point le rapport d'information du Sénat n°529 fait au nom de la mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions, remis par M<sup>mes</sup> Marie MERCIER, Michelle MEUNIER et Dominique VÉRIENL. Le rapport formule ainsi une recommandation n°14 visant à généraliser, à terme, la consultation du FIJAISV pour les recrutements de professionnels et de bénévoles placés au contact de mineurs, en s'alignant sur le champ couvert par l'obligation de transmission d'informations par l'autorité judiciaire issue de la loi du 14 avril 2016.



intéressante pour éviter un recrutement en urgence en cas d'absence d'un professionnel dans une structure accueillant des enfants. Certains foyers de l'enfance y ont recours. L'intérêt de ce dispositif, qui est coûteux, est de permettre l'anticipation de la vérification tant des antécédents judiciaires que du niveau de formation des candidats.

Le ministère de la justice a imposé que, lors des procédures d'autorisation, d'habilitation mais aussi lors des recrutements (salariés et bénévoles), le B2 et FIJAISV soient interrogés en parallèle pour tous les dirigeants et les personnels employés par des établissements, services ou organismes gérés par des personnes privées auquel l'autorité judiciaire confie habituellement des mineurs<sup>71</sup>.

Il en va de même au sein des services de l'Éducation nationale : les personnels titulaires ou contractuels en contact direct avec des mineurs voient systématiquement vérifiées les mentions pouvant figurer sur leur B2 et leur éventuelle inscription au FIJAISV au moment de leur recrutement.

La consultation du B2 et du FIJAISV comme préalable à tout recrutement de personnel devant intervenir auprès d'enfants à quelque titre que ce soit devrait être une obligation légale pour toute institution publique car elle seule permet, d'une part, de garantir l'effectivité des incapacités d'exercer posées par la loi et, d'autre part, même en l'absence d'incapacité légale, d'apprécier la compatibilité des antécédents judiciaires avec les exigences du poste à occuper.

## Recommandation 7

Le Défenseur des droits recommande que soit engagée une réforme législative afin de rendre obligatoire la consultation du bulletin n°2 du casier judiciaire national et du Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV) préalablement à tout recrutement de professionnels ou de bénévoles devant intervenir auprès de mineurs.

<sup>71</sup> Circulaire du 20 février 2017 relative à la campagne budgétaire 2017 des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse, NOR : JUSF1706871C.

## B Le contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux

Il s'inscrit dans une logique d'amélioration continue de la qualité du service rendu, et du respect des droits et libertés des usagers : en ce sens il a vocation à prévenir les violences en leur sein.

### Les évaluations internes et externes

La loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale est venue poser l'obligation d'une double évaluation des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS)<sup>72</sup> : une évaluation interne, réalisée par les établissements et services eux-mêmes avec l'appui éventuel de consultants extérieurs, et une évaluation externe, réalisée par des organismes habilités<sup>73</sup>.

Face aux critiques soulevées sur ce dispositif<sup>74</sup>, la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé est venue confier à la HAS l'élaboration d'un nouveau dispositif d'évaluation ainsi que d'un cahier des charges auquel seront soumis les organismes pouvant procéder à cette évaluation. Ce texte prévoit non seulement la transmission du rapport d'évaluation à l'autorité ayant délivré l'autorisation et à la HAS, mais également sa publication. Ces nouvelles dispositions vont dans le sens d'une meilleure garantie d'impartialité et d'efficacité de l'évaluation des ESSMS. Le nouveau dispositif d'évaluation élaboré par la HAS ne prendra toutefois effet qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

### Les contrôles administratifs

Les établissements et services sociaux et médico-sociaux doivent, par ailleurs, faire l'objet de contrôles visant notamment à s'assurer du respect des règles juridiques et administratives applicables ou évaluer des dysfonctionnements repérés, suspectés ou pour les prévenir.<sup>75</sup>

À l'inverse des évaluations internes ou externes, qui se situent davantage dans une dynamique d'amélioration continue de la qualité, ces contrôles peuvent avoir pour objet de vérifier régulièrement le respect de la sécurité et de la qualité des prises en charge, et d'intervenir dès lors que des risques sont identifiés, afin d'y remédier. Ils reposent sur une démarche à la fois préventive et curative.

Pour autant, il semble là encore que ces contrôles administratifs soient très formels et qu'il n'existe actuellement ni socle de référence harmonisé comme base de ce contrôle, ni de « spécialisation » métier, appuyée sur une véritable formation, au sein des conseils départementaux. Cette spécialisation métier a bien existé au sein des agences régionales de santé pour les établissements relevant de leur compétence, mais par suite des réorganisations géographiques et d'une baisse de budget ces dernières années, la mission d'inspection semble de moins en moins confiée à des agents spécialement dédiés. De fait la mission de contrôle reste non prioritaire par rapport aux autres missions de l'institution.

En tout état de cause, ce sujet est sur la table, le secrétaire d'État à la protection de l'enfance ayant annoncé<sup>76</sup> son intention d'élaborer et de diffuser à l'ensemble des départements une « Charte du contrôle en protection de l'enfance ».

<sup>72</sup> Parmi les ESSMS accueillant des enfants, il est possible de citer les instituts médico-éducatifs, les instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques, les foyers de l'enfance, les maisons d'enfants à caractère social ou encore les pouponnières.

<sup>73</sup> Les ESSMS autorisés ou dont l'autorisation a été renouvelée après la Loi HPST (hôpital, patients, santé, territoires) du 21 juillet 2009 sont tenus de transmettre trois rapports d'évaluation interne tous les 5 ans ou lors de la révision de leur CPOM et de faire procéder à deux évaluations externes entre la date de l'autorisation et le renouvellement de celle-ci.

<sup>74</sup> IGAS, « Le dispositif d'évaluation interne et externe des établissements et services sociaux et médico-sociaux », Rapport établi par Catherine HESSE et Thierry LECONTE, juin 2017, 2016-113R.

<sup>75</sup> L'article L.313-13 CASF prévoit que « L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation contrôle l'application des dispositions du présent code par les établissements et services sociaux et médico-sociaux et lieux de vie et d'accueil mentionnés à l'article L. 312-1 et par les autres services de leurs organismes gestionnaires qui concourent, dans le cadre de l'autorisation, à la gestion desdits établissements, services et lieux de vie et d'accueil. »

<sup>76</sup> Discours d'Adrien Taquet, Secrétaire d'État à la protection de l'enfant, lors des assises nationales de la protection de l'enfance à Marseille, 4 et 5 juillet 2019.

Cette charte viserait à mieux organiser le contrôle des établissements et services, et ainsi à homogénéiser des pratiques actuelles très différentes. Il conviendrait toutefois que cette charte concerne aussi les établissements et services sous compétence conjointe PJJ/

départements ou ARS/départements, les contrôles opérés aujourd'hui restant très marginaux. Il faudrait également définir qui serait garant du respect de la charte, et « sanctuariser » cette mission au sein des différentes institutions.



Le Défenseur des droits a été saisi par la mère d'une enfant de 7 ans accueillie en maison d'enfants à caractère social (MECS). Elle indique avoir été convoquée, en novembre 2018, par la cheffe de service qui lui aurait indiqué « *qu'un éducateur avait été prié de démissionner de ses fonctions pour avoir fait dormir [sa] fille dans son lit* ». Par la suite, sa fille aurait été victime d'agressions sexuelles de la part d'un autre enfant accueilli en décembre 2018.

L'instruction menée par le Défenseur des droits a permis d'établir que la MECS avait fait parvenir, début mars 2019 aux services du conseil départemental une note d'incident relative à d'autres faits d'agressions sexuelles présumés au sein de cet établissement par des enfants accueillis. Pourtant, ce n'est que fin juin 2019 qu'un contrôle conjoint, PJJ-ASE, sera mis en œuvre.

## Les suites données à l'évaluation et au contrôle

L'évaluation et le contrôle des ESSMS doit avant tout s'inscrire dans une démarche positive d'amélioration des conditions d'accueil et d'accompagnement des enfants. Il est dès lors essentiel que les instances ayant autorisé les structures accordent une attention particulière au contenu des rapports qui leur sont remis dans ce cadre, analysent les difficultés éventuelles et organisent des temps de réflexions et d'échanges avec les établissements et services concernés afin de les accompagner dans la mise en œuvre des évolutions nécessaires.

C'est dans ce même objectif d'amélioration des prises en charge que repose la transmission des rapports d'évaluations internes et externes aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE)<sup>77</sup>, la question étant de savoir si et comment les ODPE, instances pluri-institutionnelles, mettent au travail les résultats des évaluations transmises.

Lorsque les évaluations pointent des défaillances importantes ou quand les contrôles mettent en évidence des difficultés telles qu'une amélioration suffisante des conditions d'accueil et de prise en charge n'est pas envisageable, la sécurité des mineurs doit pouvoir conduire à la fermeture de l'établissement ou du service.

Or, qu'il s'agisse de retrait ou de non renouvellement d'autorisation ou de retrait d'habilitation, ces mesures demeurent en effet rares.

Dans le cadre des auditions réalisées par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'aide sociale à l'enfance, plusieurs « anciens enfants accueillis » ont ainsi regretté que ces contrôles ne donnent jamais lieu à des retraits d'habilitation<sup>78</sup>.

L'article L.313-1 du CASF prévoit que « *le renouvellement, total ou partiel, de l'autorisation est exclusivement subordonné aux résultats de l'évaluation externe* ». En pratique le rapport d'évaluation externe a peu d'incidence sur ce renouvellement, lequel est dans la grande majorité des cas tacite.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> L'article L.226-3-1 du CASF prévoit que les ODPE ont pour mission d'être informés de toute évaluation des services et établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance et assurée en application de l'article L. 312-8.

<sup>78</sup> Assemblée nationale, rapport d'information n°2010 présenté par la mission d'information sur l'aide sociale à l'enfance, Présenté par M. Alain RAMADIER, Président, et Mme Perrine GOULET, Rapporteuse.

<sup>79</sup> L'enquête réalisée par la mission d'information de l'IGAS montre qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 95% des renouvellements d'autorisation ont été accordés tacitement, contre 5% de manière exprès pour les ARS. L'article L 313-5 du CASF prévoit que « l'autorisation est réputée renouvelée par tacite reconduction sauf si, au moins un an avant la date du renouvellement, l'autorité compétente, au vu de l'évaluation externe, enjoint à l'établissement ou au service de présenter dans un délai de six mois une demande de renouvellement. »

S'agissant du conseil départemental, il peut procéder à un retrait de l'habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale prévu par l'article L 313-9 du CASF. Mais là encore, la procédure de retrait de ces habilitations est très encadrée<sup>80</sup> et l'inadaptation ou la défaillance de la prise en charge des enfants accueillis n'est pas un motif permettant de retirer une habilitation<sup>81</sup>.

Concernant spécifiquement les mineurs confiés par l'autorité judiciaire, soit au titre de la protection de l'enfance, soit au titre de l'enfance délinquante, l'habilitation est délivrée par le représentant de l'État dans le département.

Le préfet peut à tout moment retirer l'habilitation lorsque sont constatés des faits de nature à compromettre la mise en œuvre des mesures éducatives ou à porter atteinte aux intérêts des mineurs confiés<sup>82</sup>. Il semble néanmoins, au vu des auditions réalisées dans le cadre du présent rapport, que les représentants de l'État dans les départements soient peu impliqués dans ce domaine, considérant qu'il relève de la compétence des départements.

Ainsi, le système d'évaluation et de contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux, tel qu'il existe actuellement, n'apporte pas les garanties d'indépendance, de qualité et de sérieux qu'une telle mission exige.

## Recommandation 8

Le Défenseur des droits recommande l'amélioration des évaluations et des contrôles des établissements et services prenant en charge des enfants. Il insiste sur la nécessité de disposer d'un système d'évaluation et de contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux transparent, impartial et reposant sur un référentiel commun.

Il recommande que chaque autorité compétente pour autoriser l'établissement ou le service social ou médico-social ou l'habilitier à recevoir des mineurs confiés sur décision de justice, et particulièrement la préfecture, assume son entière responsabilité dans le contrôle et le bon fonctionnement de celui-ci et l'accompagne dans une démarche d'amélioration continue.

<sup>80</sup> L'autorité qui a délivré l'habilitation doit, préalablement à toute décision, demander à l'établissement ou au service de modifier sa capacité en fonction de l'évolution des besoins ou de prendre les mesures nécessaires pour respecter l'habilitation ou la convention, réduire les coûts ou les charges au niveau moyen.

<sup>81</sup> Cet article précise que l'habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale peut être retirée pour des motifs fondés sur l'évolution des objectifs et des besoins sociaux et médico-sociaux, la méconnaissance d'une disposition substantielle de l'habilitation ou de la convention, la disproportion entre le coût de fonctionnement et les services rendus ou la charge excessive qu'elle représente pour la collectivité publique ou les organismes assurant le financement ;

<sup>82</sup> Décret n°88-949 du 6 octobre 1988 relatif à l'habilitation des personnes physiques, établissements, services ou organismes publics ou privés auxquels l'autorité judiciaire confie habituellement des mineurs ou l'exécution de mesures les concernant, NOR: JUSF8850115D.



## 1.5 La nécessité d'améliorer le repérage, le signalement et le traitement des violences

Des dispositifs ont été mis en place afin de permettre, d'une part, aux pouvoirs publics d'avoir connaissance des incidents par la structure elle-même et, d'autre part, le signalement de situations de violences par des professionnels, des enfants ou leur famille. Ces dispositifs ne semblent toutefois pas aller assez loin.

### Λ Un dispositif de remontée d'informations insuffisant

La loi du 28 décembre 2015<sup>83</sup> a introduit dans le CASF, un article 331-8-1 encadrant le signalement de dysfonctionnements dans la gestion ou l'organisation des établissements sociaux et médico-sociaux, parmi lesquels les établissements accueillant des enfants au titre de la protection de l'enfance ou des enfants handicapés. Il précise ainsi que « *Les établissements et services et les lieux de vie et d'accueil informent sans délai, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, les autorités administratives compétentes pour leur délivrer l'autorisation (...) de tout dysfonctionnement grave dans leur gestion ou leur organisation susceptible d'affecter la prise en charge des usagers, leur accompagnement ou le respect de leurs droits et de tout évènement ayant pour effet de menacer ou de compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes prises en charge ou accompagnées.* ».

L'arrêté du 28 décembre 2016<sup>84</sup> vient préciser la liste des dysfonctionnements et évènements devant faire l'objet d'un signalement par les ESSMS. Ils sont nombreux et très divers, allant de la rupture d'électricité, aux violences physiques, psychologiques ou morales, aux agressions sexuelles, en passant par la privation de droit, l'isolement vis-à-vis des proches ou les difficultés de recrutement.

Certains organismes auditionnés dans le cadre de l'élaboration du présent rapport ont fait part de leur scepticisme face à cette multiplicité et cette absence de priorisation selon la gravité de l'incident, qui pourraient avoir un

effet négatif non seulement sur les pratiques des établissements, mais également sur le traitement des données recueillies.

D'autres ont fait valoir que ce dispositif est de nature à déclencher une inspection en fonction de la gravité du fait signalé mais également qu'il permet de repérer ceux des établissements qui ne signalent aucun évènement, et qui pourraient tout autant susciter un contrôle pour vérifier qu'ils ne dissimulent pas leurs difficultés.

En l'absence de chiffres disponibles sur d'éventuels contrôles ou inspections diligentés sur la base de ces remontées, il est difficile d'appréhender l'efficacité de ce dispositif. Néanmoins, l'absence de réponse donnée à ces remontées d'incident ou d'information par l'autorité de tutelle laisse penser aux établissements qu'elles sont uniquement gérées sur un plan statistique et ne donnent pas lieu à une analyse dans le cadre d'une politique de prévention ou d'amélioration. Cela pourrait les conduire à relativiser l'importance de ce dispositif et à le négliger.

Il est par ailleurs regrettable que les évènements signalés par les établissements ne soient pas intégrés dans des analyses régionales et nationales, afin d'améliorer la connaissance des phénomènes de violence et, grâce à leur analyse, permettre l'élaboration de recommandations de bonnes pratiques, comme cela est prévu pour la procédure de signalement d'évènements indésirables graves associés à des soins.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

<sup>84</sup> Arrêté du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de signalement des structures sociales et médico-sociales, NOR: AFSA1611822A.

<sup>85</sup> Un site internet visant à recueillir les évènements sanitaires indésirables a été créé par un décret du 24 août 2016. Il permet également de recueillir le signalement des évènements sanitaires indésirables graves associés à des soins. En vertu de l'article L.161-40 du code de la sécurité sociale, la HAS est expressément chargée d'analyser les modalités d'organisation et les pratiques professionnelles à l'origine tout évènement indésirable grave associé à des soins et de proposer aux autorités sanitaires toute mesure utile pour y remédier.

## B Des freins persistants aux signalements

La presse et les médias se font l'écho régulièrement de scandales autour de certains lieux de prise en charge d'enfants et d'adolescents dans lesquels des violences et défaillances perdurent pendant plusieurs années. En ce début d'année 2019, un reportage télévisé a durement mis en cause les institutions de protection de l'enfance, pour leurs défaillances et leur incapacité à garantir la sécurité des enfants accueillis.

### L'insuffisance des garanties contre les risques de représailles

Il existe des dispositions qui visent à faciliter, voire à inciter ou rendre obligatoire, la dénonciation de ces faits.<sup>86</sup>

Toutefois, l'obligation de révélation ou de dénonciation peut parfois se heurter, pour un professionnel, à la peur de subir des représailles de la part de sa hiérarchie. C'est dans cet objectif que la loi du 2 janvier 2002 a introduit l'article L.313-24 du CASF, lequel accorde une protection contre le licenciement et autre mesure de rétorsion<sup>87</sup> à l'encontre d'un professionnel qui aurait dénoncé des mauvais traitements ou des privations infligés à une personne accueillie au sein d'un établissement ou service social ou médico-social.

Ce texte a un temps été interprété de manière étendue par les juridictions administratives, protégeant ainsi largement les professionnels auteurs de signalements et les incitant à dénoncer toute défaillance au sein des services ou établissements sociaux ou médico-sociaux pouvant porter atteinte à la qualité de la prise en charge de personnes accueillies, qu'il s'agisse d'enfants, de personnes âgées ou handicapées.

Mais l'évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation vers une interprétation étroite de la notion de maltraitance<sup>88</sup> a considérablement réduit le champ des faits pouvant rentrer dans le cadre de ces dispositions<sup>89</sup>. En effet, dans un arrêt du 21 juin 2018, la Cour de cassation a considéré, dans une affaire dans laquelle un psychologue avait été licencié pour faute grave pour avoir dénoncé la rupture de prise en charge par la direction de son établissement de cinq jeunes majeurs en cinq ans, que ces ruptures de prise en charge ne pouvaient être qualifiées d'actes de maltraitance<sup>90</sup>.

Cette jurisprudence n'encourage donc pas les professionnels à parler lorsqu'ils se trouvent face à des prises en charge, un contexte de travail ou des décisions de l'institution, qu'ils considèrent pourtant comme contraires à l'intérêt supérieur des jeunes accueillis, à leur dignité ou au respect de leurs droits.

La loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 a introduit dans le code du travail l'article L.1132-3-3 dont l'alinéa 1 dispose qu'« aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, au sens de l'article L. 3221-3, de mesures d'intéressement ou de distribution d'actions, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat, pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. »

<sup>86</sup> Voir les articles 40, 223-6 ou 434-1 du code pénal.

<sup>87</sup> L'article L.313-24 précise que « le fait qu'un salarié ou un agent a témoigné de mauvais traitements ou privations infligés à une personne accueillie ou relaté de tels agissements ne peut être pris en considération pour décider de mesures défavorables le concernant en matière d'embauche, de rémunération, de formation, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement du contrat de travail, ou pour décider la résiliation du contrat de travail ou une sanction disciplinaire ».

<sup>88</sup> Dans un arrêt du 21 juin 2018, la Cour de cassation a considéré, dans une affaire dans laquelle un psychologue avait été licencié pour faute grave pour avoir dénoncé la rupture de prise en charge par la direction de son établissement de cinq jeunes majeurs en cinq ans, que ces ruptures de prise en charge ne pouvaient être qualifiées d'actes de maltraitance. Voir Cass, Chambre sociale, 21 juin 2018, n°16-27649

<sup>89</sup> Voir sur ce point l'article de Jean-Luc RONGE, « Dans le secteur médico-social - les lanceurs d'alerte », ASH, Dossier juridique, 22.02.2019. L'auteur note que « L'évolution des décisions de la Cour à l'égard de la protection des travailleurs peut (cependant) inquiéter. Dix ans plus tard, des restrictions à l'interprétation du texte ou une lecture partielle de celui-ci ont amené la juridiction supérieure à admettre tantôt d'autres griefs, tantôt des dénonciations générales des dysfonctionnements des établissements médico-sociaux pour autoriser les licenciements ».

<sup>90</sup> Cass, Chambre sociale, 21 juin 2018, n°16-27649.

Par cet article, le législateur a souhaité protéger les salariés contre d'éventuelles mesures de rétorsion dans la sphère du travail. Il s'agit des prémisses de la protection des lanceurs d'alerte. Toutefois, le législateur n'a pas prévu un formalisme particulier en ce qui concerne le lancement de l'alerte qui ne peut porter que sur des faits pouvant être qualifiés de crime ou de délit, ce qui restreint le champ de la protection des professionnels qui souhaiteraient alerter sur des pratiques qui ne respecteraient pas l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant, mais qui ne seraient pas en elle-même réprimées par le code pénal.

Avec l'entrée en vigueur de la loi n°2016-1691 dite « Sapin 2 » du 9 décembre 2016<sup>91</sup>, qui est venue ajouter un nouvel alinéa à l'article L.1132-3 du code du travail, les professionnels travaillant en service ou en établissement social ou médico-social qui souhaiteraient dénoncer de tels faits peuvent bénéficier de nouvelles mesures de protection<sup>92</sup>. Cette disposition qui coexiste avec la protection introduite en 2013 s'en démarque en ce qu'elle encadre la dénonciation de l'alerte.

L'article 6 définit le lanceur d'alerte comme *« une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance. »*

Le juge judiciaire a déjà eu l'occasion d'appliquer ces dispositions, s'agissant d'une ancienne employée d'un institut médico-éducatif qui était poursuivie en diffamation par son ancien employeur pour avoir dénoncé des mauvais traitements subis par les enfants handicapés accueillis dans ce centre<sup>93</sup>.

À l'inverse des dispositions de l'article L.313-14 du CASF qui ne fixent pas de cadre aux révélations de mauvais traitements, la dénonciation pouvant être ainsi immédiatement rendue publique, la procédure de protection des lanceurs d'alerte fixe des étapes successives.

En vertu de l'article 8 de la loi du 9 décembre 2016, le signalement d'une alerte doit être en premier lieu porté à la connaissance du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de l'employeur ou d'un référent désigné par celui-ci. En l'absence de diligences de ce dernier dans un délai raisonnable, le signalement peut être adressé à l'autorité judiciaire, à l'autorité administrative ou aux ordres professionnels. Ce n'est qu'en dernier ressort, à défaut de traitement par un de ces organes dans un délai de trois mois, que le signalement peut être rendu public.

Cette procédure impose d'alerter en premier recours son supérieur hiérarchique, lequel peut être lui-même mis en cause comme auteur ou responsable des faits signalés. L'alerte peut par ailleurs rester sans réponse pendant plusieurs mois, sans qu'il soit possible pour son auteur de la rendre publique. Ces dispositions semblent ainsi davantage avoir été pensées afin de protéger des lanceurs d'alerte dénonçant des agissements frauduleux dans le domaine économique et financier que dans le secteur éducatif et social.

En effet, il paraît difficilement concevable de laisser une personne vulnérable, et qui plus est un enfant, pendant plusieurs mois dans une situation de maltraitance, dans l'attente d'une réponse éventuelle des personnes destinataires de l'alerte.

La loi du 9 décembre 2016 prévoit néanmoins qu'en cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles, le signalement peut être porté directement à la connaissance de l'autorité judiciaire, de l'autorité administrative ou des ordres professionnels et qu'il peut être rendu public<sup>94</sup>.

<sup>91</sup> Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

<sup>92</sup> Article 10 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

<sup>93</sup> TGI Toulouse, 21 nov. 2017, n° 4363/17. Voir notamment sur ce point Dorothée Goetz, « Première relaxe d'un lanceur d'alerte poursuivi du chef de diffamation », Dalloz actualités, 29 novembre 2017.

<sup>94</sup> Article 8 II de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.



Ainsi, saisi par une aide-soignante d'un centre départemental pour l'enfance qui s'était vue infligée une sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de fonctions de quatre mois assortie d'un sursis d'un mois pour avoir co-signé et adressé une lettre ouverte aux plus hautes autorités de l'État et à plusieurs médias et sites d'informations, dans laquelle étaient dénoncées les situations dramatiques que vivaient les enfants confiés et « une violence omniprésente et devenue endémique dans cet établissement », le tribunal administratif de Bordeaux a considéré, par un jugement en date du 30 avril 2019, que la requérante avait « dénoncé une menace grave et un risque de dommages irréversibles dont elle a eu personnellement connaissance et qu'elle a voulu faire cesser » et qu'elle était donc fondée à se prévaloir de la protection légale octroyée en qualité de lanceuse d'alerte.<sup>95</sup>

La possibilité d'utiliser cette procédure « d'urgence » repose sur la qualification d'un « danger grave et imminent » ou d'un « risque de dommages irréversibles ». Il est communément admis aujourd'hui, grâce notamment aux neurosciences, que les brimades, insultes, humiliations, ou autres formes de violences physiques ou morales entraînent des conséquences sur le développement de l'enfant et sur sa santé future. De tels faits à l'égard d'enfants pris en charge dans des structures d'accueil collectif pourraient être considérés comme relevant de la procédure dite d'urgence et permettre de se dispenser du signalement auprès du supérieur hiérarchique pour donner lieu directement à un signalement à l'autorité judiciaire et être éventuellement médiatisés, tout en bénéficiant de la protection du lanceur d'alerte<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> TA Bordeaux, Jugement n° 1704873 du 30 avril 2019.

<sup>96</sup> Sur ce point, le Défenseur des droits a déjà rappelé, dans son rapport thématique annuel 2018 intitulé « De la naissance à 6 ans : Au commencement des droits », paru le 20 novembre, les travaux des neurosciences et les recherches en épigénétique montrent qu'un manque d'étayage, une négligence physique, alimentaire ou affective peut altérer la construction du jeune être humain. Par ailleurs, elles montrent que la qualité de l'interaction mise en œuvre avec eux est une donnée essentielle en faveur de leur développement. Elles insistent sur l'importance de leur apporter une éducation bienveillante et de les protéger.



La loi organique du 9 décembre 2016<sup>97</sup> a élargi la compétence du Défenseur des droits à

l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

Le Défenseur des droits n'est pas l'autorité compétente pour faire cesser les difficultés à l'origine de l'alerte. Seuls les organismes saisis aux différentes étapes des démarches sont habilités à traiter l'alerte.

Son rôle est d'informer la personne souhaitant lancer une alerte non seulement sur les autorités auxquelles elle peut adresser son

signalement mais aussi sur les conditions de désintéressement et les obligations de confidentialité et de procédure à suivre pour qu'elle bénéficie du régime de protection prévu par la loi.

S'agissant de la protection du lanceur d'alerte, l'enquête menée par les services du Défenseur des droits vise à éclairer les circonstances de la mesure défavorable contestée et son lien éventuel avec le signalement et de la faire cesser. Elle pourra utilement éclairer le juge si la personne engage un recours contentieux.

### Des plateformes téléphoniques de signalement qui apparaissent sous-dotées

Plusieurs plateformes nationales d'accueil téléphonique ont été mises en place pour répondre aux violences faites aux enfants. Ainsi, le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (Snated)<sup>98</sup>, plus connu comme le 119, est accessible gratuitement 24 heures sur 24 et permet à toute personne de signaler une situation mettant un enfant en danger ou risquant de l'être<sup>9</sup>. Plus récemment, une plateforme téléphonique « stop au harcèlement » a été mise en place au 3020 par le ministère de l'Éducation nationale. Des référents harcèlement peuvent y être contactés, tant par les victimes, les témoins que par les auteurs de harcèlement scolaire. Si le harcèlement a lieu sur internet, la personne peut composer le 0800 200 000 ou se rendre sur le site internet netecoute.fr. La plateforme propose une assistance gratuite, anonyme, confidentielle par courriel, téléphone, chat en ligne, Skype.

Il est toutefois regrettable que ces dernières plateformes ne soient accessibles qu'en journée et en semaine. « Stop au harcèlement » et la plate-forme net-écoute sont accessibles du lundi au vendredi de 9h à 20h et le samedi de 9h à 18h, hors jours fériés.

L'extension de l'amplitude horaire en soirée et le samedi est positive mais reste insuffisante. En effet, ces horaires correspondent aux heures de cours ou d'activités des enfants et les révélations interviennent souvent le soir, voire la nuit.

Par ailleurs, le Snated (119) manque de moyens lui permettant de répondre directement à l'intégralité des appels qu'il reçoit. Ainsi, comme le regrettait Violaine Blain, directrice générale du groupement d'intérêt public (GIP) Enfance en danger dont dépend le 119, dans une dépêche de l'AFP en juillet 2019, neuf appels sur dix reçoivent une réponse des opérateurs de l'accueil, mais dans six cas sur dix, il est demandé à l'interlocuteur de rappeler car aucun écoutant n'est disponible pour poursuivre la conversation<sup>100</sup>. Cette situation peut être d'autant plus préoccupante quand c'est un enfant qui est au bout du fil, l'absence de réponse immédiate pouvant le décourager.

Il ressort par ailleurs de la consultation réalisée par le Défenseur des droits auprès des enfants et des différentes interventions des jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE) que les numéros d'accès à ces plateformes sont très mal connus des enfants et des adolescents.

La mise en place de ces plateformes n'est efficace que si elle s'accompagne de campagnes de communication régulières afin de les faire connaître.

<sup>98</sup> Créé par 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.

<sup>99</sup> Dans son avis n° 19-03 du 23 janvier 2019, le Défenseur des droits a rappelé qu'il était essentiel que le 119 dispose des moyens suffisants pour accueillir sans délai les appels des enfants, et leur donner les suites utiles. En effet, si un enfant ne reçoit pas de réponse immédiate à son appel ou attend trop longtemps, il ne refera par la suite probablement plus de démarche.

<sup>100</sup> Enfance en danger: les écoutants du 119 réclament des moyens, AFP, 19 juillet 2019.

## Recommandation 9

Le Défenseur des droits recommande aux pouvoirs publics de doter les plateformes téléphoniques dédiées à la lutte contre les violences faites aux enfants, et particulièrement celle de l'enfance en danger (119), des moyens nécessaires leur permettant de répondre à l'intégralité des appels qu'elles reçoivent, dans des plages horaires étendues.

### Le rôle de l'éducation à la sexualité

Une meilleure identification des violences sexuelles passe également par le renforcement de l'éducation à la sexualité. Comme cela a été relevé dans le cadre des auditions de la mission d'information sur les infractions sexuelles sur mineurs, « *Après tout, qui peut mieux défendre les enfants qu'eux-mêmes ? C'est en les éveillant à l'idée qu'ils ont un corps auquel personne ne doit toucher qu'on les rendra capables de se protéger eux-mêmes* »<sup>101</sup>. Comme l'a rappelé déjà le Défenseur des droits dans son rapport annuel thématique relatif aux droits de l'enfant paru en 2017<sup>102</sup>, l'éducation à la sexualité est une mission essentielle dévolue à l'Éducation nationale, laquelle doit s'investir pleinement

dans sa réalisation, en s'assurant qu'elle soit dispensée de manière effective dans l'ensemble des établissements et en donnant les moyens de sa réalisation, notamment par la formation des professionnels amenés à la dispenser ou l'élaboration et la diffusion de supports d'actions et des guides d'interventions complets permettant d'aborder tous les aspects de la question.

Les questions de sexualité et de genre devraient, dans cet objectif de prévention et de facilitation des signalements, être abordées dans tout lieu d'accueil collectif de mineurs.

Repérer les violences nécessite d'être à l'écoute de l'enfant au sein de l'institution, cela implique d'instaurer un climat bienveillant et rassurant et de favoriser les lieux d'expression pour les enfants.

<sup>101</sup> Voir sur ce point, Sénat, Rapport remis au nom de la commission d'information sur la prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions, mai 2019, Tome 2 : Comptes rendus des auditions.

<sup>102</sup> Défenseur des droits, Rapport annuel 2017 consacré aux droits de l'enfant : Au miroir de la Convention internationale des droits de l'enfant.







## 2

# Le poids des violences induites par les institutions elles-mêmes



Selon Éliane Corbet, « *Entre dans le champ de la violence institutionnelle tout ce qui contredit ou contrevient aux lois du développement, tout ce qui donne prééminence aux intérêts de l'institution sur les intérêts de l'enfant.* »<sup>103</sup>

Ainsi, la violence ne résulte pas seulement de passages à l'acte ou d'une action/inaction. Elle peut également être engendrée par la carence d'une institution publique qui ne répond pas aux besoins de l'enfant, ne respecte pas ses droits ou ne prend pas en compte son intérêt supérieur comme considération primordiale. Elle est alors indirecte, moins visible et conscientisée.

## 2.1 Des institutions publiques qui ne parviennent pas toujours à répondre aux besoins fondamentaux des enfants : l'exemple de la protection de l'enfance

Notre rapport 2018 consacré aux plus petits montrait déjà combien les institutions peinent à considérer les enfants comme des sujets de droits à part entière et à leur apporter des réponses adaptées à leur âge et à leurs stades de développement. Au travers des saisines qui lui sont adressées, le Défenseur des droits constate régulièrement que le fonctionnement même des institutions publiques peut induire des violences à l'égard des enfants dès lors qu'il méconnaît et porte atteinte aux droits et à l'intérêt supérieur des enfants, seuls véritables « remparts » contre la violence<sup>104</sup>.

S'agissant de la protection de l'enfance, le rapport de consensus sur les besoins fondamentaux des enfants<sup>105</sup> a permis d'identifier des besoins universels et des besoins spécifiques ou particuliers à la protection de l'enfance.

Les enfants concernés ont « pour beaucoup d'entre eux été confrontés à des situations adverses dans leur parcours de vie, ainsi qu'à des conditions de grande vulnérabilité préjudiciables à la satisfaction de leurs besoins fondamentaux ».

En outre, ces enfants peuvent développer des troubles liés à la séparation et au placement qui vont altérer leur développement.

<sup>103</sup> E. Corbet, « Les concepts de violence et de maltraitance ».

<sup>104</sup> Vers le Haut « La transition pacifique : idées et actions éducatives pour faire face à la violence », juillet 2019.

<sup>105</sup> Rapport issu de la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux remis par la Dr Marie-Paule Martin-Blachais à Laurence Rossignol, Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, 28 février 2017.

Le rapport souligne l'importance de mettre en place « un cadre de suppléance compensateur structurant » avec une « centration sur la temporalité du développement de l'enfant

et de ses besoins (...) qui doit primer sur la temporalité des institutions et des procédures (autorité administrative, justice, établissements et services) ».

## Λ Le besoin de sécurité affective des enfants confiés

La démarche de consensus autour des besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance<sup>106</sup> a permis d'identifier, parmi les besoins fondamentaux universels de l'enfant un « méta besoin » qui conditionne tous les autres : le besoin de sécurité. Celui-ci regroupe trois dimensions : le besoin affectif et relationnel primordial, le besoin physiologique et de santé et le besoin de protection.

La prise en compte de cette dimension d'affection et de sécurité est par ailleurs considérée par le comité des droits de l'enfant des Nations-Unies<sup>107</sup> comme une condition nécessaire à la recherche du meilleur intérêt des enfants et de la réalisation de leurs droits. De la même manière, la réalisation des droits de l'enfant et la considération portée à leur intérêt supérieur doivent permettre de satisfaire les besoins fondamentaux de l'enfant. Ainsi, en réponse au besoin de sécurité affective, l'article 9 de la Convention internationale des droits de l'enfant précise que « Les États parties respectent le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant. ».

Quoiqu'ainsi affirmée, la dimension affective ne constitue pas encore suffisamment une considération primordiale dans la prise en charge des enfants confiés face aux logiques institutionnelles et aux exigences organisationnelles.

Le besoin de sécurité affective est notamment mis à mal lorsque l'enfant ne peut pas maintenir les liens qu'il a noués tant avec sa famille qu'avec d'autres adultes ou enfants de son entourage.

Pour le pédopsychiatre Michel Boublil, cette rupture des liens avec l'entourage est une « *source de souffrance psychique potentiellement évolutive et souvent silencieuse* »<sup>108</sup>. Or, il ressort de l'enquête de la HAS sur les pratiques professionnelles contribuant à la bientraitance des enfants et des adolescents accueillis dans les établissements d'accueil de la protection de l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse, qu'en moyenne, dans les foyers de l'enfance, 8 mineurs sur les dix derniers accueillis n'ont reçu aucune visite ni effectué de visite au domicile de l'entourage depuis au moins 3 mois. Dans l'ensemble des établissements interrogés, ce sont près de la moitié des mineurs accueillis qui n'ont reçu aucune visite depuis trois mois.<sup>109</sup>

*« Les liens avec la famille ont été coupés, que faire pour l'éviter ? Penser à ne pas mettre de côté les relations parents/enfants. Pour cela, inscrire quelque part dans les missions de toutes les structures qu'elles garantissent un maintien du lien quand il est voulu. Par exemple, dans le livret d'accueil, mettre « Nous garantissons de maintenir une relation parents/enfants ». Se donner la peine de l'organiser, même avec les familles d'accueils. »*

Les droits de visite accordés aux parents par le juge des enfants, lorsque leur enfant est confié, sont souvent subordonnés à la présence d'un tiers. Cette généralisation met les services de l'aide sociale à l'enfance en difficulté pour assurer l'encadrement de toutes ces mesures dans le respect tant de la régularité imposée par le magistrat que du rythme de vie des enfants concernés.

<sup>106</sup> Rapport issu de la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux remis par la Dr Marie-Paule Martin-Blachais à Laurence Rossignol, Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, 28 février 2017.

<sup>107</sup> CRC, Observation générale n°7 (2005), « Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance », 2006.

<sup>108</sup> Médecine et santé, mars 2019, p. 39.

<sup>109</sup> HAS, Résultats de l'enquête sur les pratiques professionnelles contribuant à la bientraitance des enfants et des adolescents accueillis dans les établissements d'accueil de la protection de l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse, Études et Rapports - Mis en ligne le 12 févr. 2019.



Comme l'a indiqué Laurent Gebler, président de l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille « *certains départements ne mettent en œuvre ces visites qu'avec « six mois ou un an de retard »<sup>110</sup>*. Ceci est d'autant plus problématique que le travail d'accompagnement éducatif qui doit être mené avec les parents se réduit de plus en plus à ces temps de visites médiatisées.

Au-delà des liens avec les parents, les liens avec les frères et sœurs doivent être maintenus, en vertu de l'article 371-5 du code civil<sup>111</sup>. L'enquête dirigée par Madame Isabelle Frechon sur la reconstitution des parcours de placement a fait apparaître que « *seules 34% des fratries n'ont pas été séparées. 42% ont été séparées partiellement<sup>112</sup>, ce qui signifie, par exemple, que dans une fratrie très nombreuse, deux des enfants au moins ont été placés ensemble ou bien que la fratrie a temporairement été réunie, avant d'être séparée<sup>113</sup>* ».

Dans l'ensemble, plus le parcours est long, plus le risque de séparation, de distanciation voire de perte des liens affectifs, est grand.

Ces résultats s'expliquent notamment par le fait que certains départements préconisent la séparation des fratries composées de plus de trois enfants pour favoriser l'accueil en familles d'accueil. Le caractère systématique d'une telle pratique est contraire au respect des besoins de l'enfant, le besoin du maintien des liens avec ses frères et sœurs n'étant ni évalué ni envisagé.

Cette situation résulte de l'organisation de l'offre de services existante, en particulier en familles d'accueil, ainsi, que de ses conditions de fonctionnement. Les logiques institutionnelles prennent clairement le pas sur les besoins des enfants et le respect de leurs droits.

<sup>110</sup> Assemblée nationale, Mission d'information de la Conférence des présidents sur l'aide sociale à l'enfance, Audition du Jeudi 9 mai 2019, Séance de 16 heures 15, Compte rendu n° 16.

<sup>111</sup> Cet article précise que « L'enfant ne doit pas être séparé de ses frères et sœurs, sauf si cela n'est pas possible ou si son intérêt commande une autre solution. S'il y a lieu, le juge statue sur les relations personnelles entre les frères et sœurs. »

<sup>112</sup> Voir sur ce point Isabelle Frechon, Pascale Breugnot, Accueil en protection de l'enfance et conditions de sortie sous le prisme du placement familial, HAL-0183900, 2018.

<sup>113</sup> Assemblée nationale, Mission d'information de la Conférence des présidents sur l'aide sociale à l'enfance, Audition du Jeudi 9 mai 2019, Séance de 14 heures, Compte rendu n° 15.

→ Le Défenseur des droits a été saisi de la situation de deux enfants, âgés de 10 ans et 8 ans, tous deux confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance par décision du juge des enfants. L'avocat de la mère, auteur de la saisine, relevait que les enfants étaient placés dans des familles d'accueil différentes.

Interrogé sur cette séparation, le président du conseil départemental a indiqué que « cette décision qui repose à la fois sur l'intérêt de l'enfant (qui justifie en l'occurrence le placement en famille d'accueil plutôt qu'en foyer) et l'impossibilité de trouver une famille d'accueil pour toute la fratrie (absence de places d'accueil disponibles au sein d'une même famille), répond aux exigences de la loi, et notamment aux articles 375-5 et 375-7 du code civil ».

Au vu de cette réponse, le Défenseur des droits lui a demandé de lui indiquer les solutions recherchées afin de permettre la réunion de cette fratrie au sein d'une même famille d'accueil.

En réponse, le président du conseil départemental a précisé que les deux enfants « fréquentent le même groupe scolaire et la proximité géographique leur permet des rencontres régulières ». Il a par ailleurs indiqué que les enfants auraient chacun trouvé leur place dans leur famille d'accueil, de sorte qu'un changement de lieu de vie ne correspondrait pas nécessairement à leur intérêt.

Prenant notamment en considération le besoin de stabilité des enfants et leur intégration respective au sein de leur famille d'accueil, il n'est pas paru opportun au Défenseur des droits d'insister davantage en vue de la recherche d'un nouveau lieu de vie pouvant accueillir ces deux enfants. Il a toutefois été rappelé par écrit au président du conseil départemental les dispositions des articles 371-5 et 375-7 du code civil en précisant que la séparation de la fratrie ne peut qu'être temporaire et doit se limiter au temps nécessaire à la recherche d'une solution de rapprochement. Il a également attiré son attention sur le fait que les considérations liées au manque de places ne pouvaient justifier à elles seules une séparation durable de fratrie.

Par ailleurs, l'alinéa 6 de l'article L.221-1 du CASF impose au service de l'aide sociale à l'enfance de veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés, dans son intérêt supérieur. L'enquête de la HAS montre que le système du parrainage est encore peu utilisé pour remédier aux situations d'isolement, seuls 28% des établissements le mettent en place systématiquement. Le recours à l'intervention de bénévoles est encore moins fréquent (13%).

La principale réponse apportée reste la tentative de renouer avec la famille ou le séjour en colonie de vacances<sup>114</sup>.

Comme l'a affirmé la sociologue Perrine Robin « Il est (...) très rare qu'un enfant ayant connu trois familles d'accueil puisse retourner pour un week-end dans une famille qu'il a connue antérieurement afin de conserver un sentiment de filiation avec cette famille. »<sup>115</sup>.

<sup>114</sup> HAS, Résultats de l'enquête sur les pratiques professionnelles contribuant à la bienveillance des enfants et des adolescents accueillis dans les établissements d'accueil de la protection de l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse, Études et Rapports - Mis en ligne le 12 févr. 2019

<sup>115</sup> Compte-rendu des auditions de la mission d'information de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale sur l'aide sociale à l'enfance, n°15, 9 mai 2019.

## B L'instabilité des parcours des enfants confiés

Les accueils sur le long terme en protection de l'enfance sont souvent qualifiés de chaotiques. Ils n'assurent pas toujours à l'enfant confié la stabilité qui lui est nécessaire pour grandir et se développer pleinement, dans de bonnes conditions, en nouant des relations sécurisantes et des liens d'attachement qui perdurent.

Le nombre de lieux de placement d'un enfant confié à l'aide sociale à l'enfance dépend à la fois de la durée de sa prise en charge et des liens avec sa famille d'origine car les en famille suivis d'un nouveau placement démultiplient le nombre de lieux de prise en charge<sup>116</sup>.

Néanmoins, à 17 ans, moins d'un tiers des enfants confiés n'a connu qu'un seul lieu de placement, tandis que 20% en ont connu quatre ou plus<sup>117</sup>.

Le témoignage de Mamédia Diarra illustre parfaitement le sentiment d'insécurité que peuvent générer les changements fréquents de lieu d'accueil : « *Les enfants sont souvent ballottés d'une structure à l'autre. Du jour au lendemain, leurs liens avec la structure dans laquelle ils étaient placés sont coupés* »<sup>118</sup>.

Certaines ruptures pourraient être anticipées, par exemple en questionnant l'âge de l'enfant et l'âge de l'assistant familial au moment où l'enfant va lui être confié, notamment quand le placement risque de durer.



Le Défenseur des droits a, dans sa décision 2015-290 du 3 novembre 2015, rappelé aux présidents des conseils départementaux l'importance d'être attentif à l'écart d'âge existant entre l'enfant et l'assistant familial. Il a recommandé de veiller à la bonne information des assistants familiaux qu'ils emploient sur les conditions et la limite d'âge d'emploi dans la fonction publique, en évoquant systématiquement avec

eux la question de l'articulation entre durée de l'agrément et âge limite d'emploi dans la fonction publique. Il a recommandé en ce sens la mise en place d'entretiens de préparation à la retraite, tant dans l'intérêt des enfants accueillis que dans celui des assistants familiaux, afin de pouvoir évoquer les éventuelles possibilités de poursuite d'activité au-delà de la limite d'âge d'emploi dans la fonction publique.

Par rapport à l'avancée en âge de l'assistant familial, se pose la question d'un possible aménagement des conditions de cumul emploi - retraites. En effet, l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale prévoit que la liquidation d'une pension de vieillesse est subordonnée à la cessation de tout lien professionnel avec le dernier employeur. Une reprise d'activité est possible si les revenus sont inférieurs au dernier salaire perçu et « *sous réserve que cette reprise d'activité, lorsqu'elle a lieu chez le dernier employeur, intervienne au plus tôt six mois après la date d'entrée en jouissance de la pension* ».

Afin d'éviter une telle rupture qui a des conséquences sur la prise en charge et la stabilité des enfants accueillis, une circulaire du 4 juillet 1984 prévoit que « *Dans une perspective de souplesse, il apparaît nécessaire d'exempter certaines activités de l'obligation de rupture définitive de l'activité, en raison des perturbations d'ordre affectif ou psychologique que l'application systématique de cette obligation risquerait d'entraîner auprès d'enfants (...). Doivent ainsi être considérées comme exclues (...) l'activité des nourrices gardiennes d'enfants et assistantes maternelles (...)* »<sup>119</sup>.

<sup>116</sup> Isabelle Frechon, Pascale Beugnot, Accueil en protection de l'enfance et conditions de sortie sous le prisme du placement familial, HAL-0183900, 2018.

<sup>117</sup> *ibid.*

<sup>118</sup> Compte-rendu des auditions de la mission d'information de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale sur l'aide sociale à l'enfance, n°2, 11 avril 2019.

<sup>119</sup> Circulaire du Ministère des Affaires sociales et de la Solidarité Nationale du 4 juillet 1984 modifiée par circulaire ministérielle du 9 avril 1985, portant application du titre I de l'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 relative à la limitation des possibilités de cumuls entre pensions de retraite et revenus d'activités.



La jurisprudence administrative<sup>120</sup> a cependant considéré qu'un assistant familial ne pouvait prétendre au cumul d'une pension de retraite et d'un emploi auprès du même employeur

qu'au terme d'un délai de six mois après la date d'entrée en jouissance de cette pension de retraite dès lors que cette dérogation n'était pas expressément prévue par la loi.

## Recommandation 10

Le Défenseur des droits recommande que la loi prévoit la possibilité pour les assistants familiaux et maternels de percevoir une pension de retraite sans avoir à justifier d'une rupture d'activité.

Un recours plus fréquent au placement chez un « tiers digne de confiance » pourrait également permettre, d'une part, de diminuer les placements temporaires, d'autre part, de redonner à l'enfant ce qui est de l'ordre de la permanence (un « chez soi ») et de cultiver un sentiment d'appartenance à une famille<sup>121</sup>.

Ce type de placement continue à rencontrer des freins de la part des professionnels tant du côté de la justice que du travail social. Il est ainsi encore pratiqué de manière très inégale selon les départements. Dans certains pays, il peut atteindre 50% des placements, alors qu'il ne représente en France que 7%<sup>122</sup>.

<sup>120</sup> CAA de BORDEAUX, 6<sup>e</sup> chambre - formation à 3, 28/05/2018, 16BX01504, Inédit au recueil Lebon ; réitérant la position retenue par la CAA de NANTES en 2013.

<sup>121</sup> Le Défenseur des droits, Études & Résultats, mai, 2014 : « Autour d'un enfant : Accueil dans la parentèle ou chez un tiers de confiance ».


<sup>122</sup> Voir sur ce point l'audition d'Isabelle Frechon à l'Assemblée nationale, Compte-rendu des auditions de la mission d'information de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale sur l'aide sociale à l'enfance, n°15, 9 mai 2019.

<sup>123</sup> Décret n° 2016-1476 du 28/10/2016 relatif à l'évaluation de la situation d'un mineur à partir d'une information préoccupante réalisée par une équipe pluridisciplinaire de professionnels identifiés et formés à cet effet.

« L'intérêt supérieur de l'enfant doit nous donner la possibilité de mieux participer aux décisions qui nous concernent en nous donnant de vrais choix.

*Les décisions ne sont pas assez justes : J'ai l'impression que la famille et l'État n'offrent pas assez de choix et n'ont pas assez regardé si dans l'environnement de la famille, une tante, une grand-mère, ne pourrait pas participer à ce rôle d'accompagner et d'entourer l'enfant. »*

Le décret n° 2016-1476 du 28 octobre 2016<sup>123</sup> a posé le principe, lors de l'évaluation initiale, de la recherche de la capacité des titulaires de l'autorité parentale à se mobiliser pour la protection du mineur, de leurs ressources, mais également de celles des personnes de leur environnement. Or, ces dernières, quand elles sont identifiées, sont rarement sollicitées pour envisager avec elles et les parents leur capacité à prendre en charge l'enfant, alors même qu'elles pourraient éventuellement lui permettre de demeurer dans ou à proximité de son cadre de vie habituel.

 Le Défenseur des droits a été saisi par des grands-parents qui se sont vus confier leur petit-fils par le juge des enfants alors qu'il était encore en bas âge. À l'approche de la majorité de l'enfant, ses grands-parents témoignaient des difficultés qu'ils avaient rencontrées dans le cadre de sa prise en charge, et notamment de l'absence d'accompagnement dont ils avaient bénéficié.

En outre, le statut de ces tiers ou membres de la famille, la faiblesse de l'aide et de l'accompagnement apportés par l'aide sociale à l'enfance pour assurer leur mission, les incitent peu à envisager un tel investissement auprès de l'enfant.

Le Défenseur des droits est ainsi régulièrement saisi par des personnes qui se sont vu confier un ou plusieurs enfants en qualité de tiers digne de confiance ou de membre de la famille. Elles font part du poids économique qu'engendre cet accueil, de la faiblesse des aides financières accordées par les départements, notamment lorsque l'accueillant est un des grands-parents de l'enfant soumis à une obligation alimentaire envers ses descendants, ainsi que de leur isolement, et du manque d'accompagnement éducatif dont elles auraient pourtant besoin.

Les mesures d'assistance éducative s'étaient achevées et n'avaient pas été renouvelées dans la mesure où l'enfant n'était plus considéré comme en danger. Pourtant, ils précisaient ne pas arriver à répondre convenablement à ses besoins éducatifs, ce dernier refusant de poursuivre une formation, adoptant un comportement qu'ils jugeaient à risque et se montrant agressif voire violent à leur égard.

La décision de confier un enfant à un tiers digne de confiance ou à un autre membre de la famille ne peut pas se résumer en une simple mise à distance de l'enfant afin de le protéger d'un danger ou d'une situation qui risquerait de compromettre son développement. Dès lors, le Défenseur des droits a recommandé<sup>124</sup>, en 2014, qu'*a minima*, le suivi de la situation de l'enfant confié par le juge des enfants à un tiers digne de confiance ou un autre membre

de la famille soit assuré par un professionnel de l'aide sociale à l'enfance, référent de l'enfant, comme lorsque ce dernier est confié au conseil départemental, avec remise systématique au juge des enfants d'un rapport socio-éducatif périodique sur la situation de l'enfant. Ce rapport aurait pour objectif de permettre au juge de suivre l'évolution de l'enfant et d'apprécier l'adéquation de la mesure à ses besoins.

<sup>123</sup> Décret n° 2016-1476 du 28/10/2016 relatif à l'évaluation de la situation d'un mineur à partir d'une information préoccupante réalisée par une équipe pluridisciplinaire de professionnels identifiés et formés à cet effet.

<sup>124</sup> Décision 2014-134 du 2 décembre 2014.

Cinq ans plus tard, ces recommandations demeurent d'actualité. En effet, si la loi du 14 mars 2016 a ouvert, par son article 13, la possibilité pour les services de l'aide sociale à l'enfance de recourir à des tiers bénévoles, avec désignation d'un référent en charge du suivi de la situation de l'enfant et de la mise en œuvre du projet pour l'enfant, ces dispositions ne s'appliquent qu'en matière administrative et non aux cas où un enfant est confié par décision judiciaire à un tiers digne de confiance ou autre membre de la famille.

En 2016, le Comité des droits de l'enfant recommandait notamment à la France de clarifier la situation juridique et le statut des enfants abandonnés auprès des services de protection de l'enfance<sup>125</sup>. Laisser un enfant dans un statut juridique qui n'est plus adapté à sa situation peut constituer une atteinte à ses droits.

C'est le cas par exemple d'un enfant placé qui pourrait prétendre au statut de pupille d'État mais dont le statut n'évolue faute de diligence du service gardien et qui dès lors se trouve privé de famille et de la stabilité que pourrait lui apporter une adoption. La loi relative à la protection de l'enfant de 2016 apporte, sur ce point, des réponses.

Elle a ainsi notamment prévu des commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE)<sup>126</sup> pour questionner leur statut et permettre l'élaboration d'un réel projet de vie pour ces enfants, conforme à leurs besoins et à leur intérêt supérieur.

Les premiers bilans de la mise en œuvre montrent que ces commissions permettent d'engager plus précocement des délégations ou des retraits d'autorité parentale, étapes éventuelles vers le prononcé d'un délaissement parental, et donc l'engagement d'une procédure d'adoption.<sup>127</sup>

## Recommandation 11

Le Défenseur des droits recommande aux conseils départementaux la mise en œuvre effective dans les meilleurs délais du projet pour l'enfant, lequel doit permettre d'identifier les besoins de l'enfant et les réponses à y apporter. Il rappelle à l'État la responsabilité qui lui incombe, malgré la décentralisation, en matière de protection de l'enfance et l'invite à s'assurer que l'ensemble des droits et besoins fondamentaux soient assurés à chaque enfant accueilli en protection de l'enfance.

<sup>125</sup> CRC, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France (2016).

<sup>126</sup> Créées par l'article L. 223-1, alinéa 5, du Code de l'action sociale et des familles (CASF).

<sup>127</sup> ONPE « État des lieux de la mise en place des commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE ». Avril 2018.



## 2.2 Des institutions publiques qui ne prennent pas en compte la vulnérabilité inhérente à l'enfance


Les enfants ne sont pas des adultes en miniature. Le Préambule de la CIDE souligne qu'ils ont droit à une protection et à des soins spécifiques compte tenu de leur manque de maturité physique et psychologique. En outre, il convient de rappeler qu'ils sont des êtres en développement.

Or, les services publics vont parfois ignorer ces particularités et cette vulnérabilité, et ne pas prendre en compte à leur hauteur les besoins inhérents à chaque âge, ainsi que les répercussions de leurs interventions sur les enfants concernés.


### ⌞ Des situations dans lesquelles les enfants sont ignorés

Dans les situations d'interpellations policières en matière administrative ou judiciaire ou de placements en centre de rétention, les adultes visés par les mesures coercitives peuvent être accompagnés de leurs enfants. Le Défenseur des droits observe régulièrement que la présence d'un ou plusieurs enfants ne fait l'objet d'aucune considération particulière de la part des intervenants.

Cela est notamment le cas pour les familles étrangères interpellées à leur domicile, ou sur leur lieu d'assignation dans le cadre de la mise en œuvre de mesures d'exécution de décisions de reconduite à la frontière ou d'expulsion, et embarquées, parfois sous la contrainte, devant leur enfant. Il n'est alors pas tenu compte des conséquences que peut avoir sur eux la violence de l'interpellation.

 Le Défenseur des droits a été saisi d'une situation dans laquelle les parents avaient été portés jusqu'à l'aéronef en position horizontale, entravés par des menottes et des bandes velcro apposées sur les jambes, en présence de leurs enfants mineurs.

Le Défenseur des droits a recommandé l'interdiction de ces techniques dans le cadre de reconduites à la frontière, et a rappelé que l'intérêt supérieur de l'enfant devait toujours être pris en compte, notamment à l'occasion de la reconduite des parents<sup>128</sup>.

 En avril 2017, il a été saisi de la situation d'une famille avec quatre enfants, interpellée au petit matin par plusieurs unités de gendarmerie. Cette interpellation s'est déroulée au domicile dans des conditions


particulièrement difficiles, qui ont provoqué une crise de panique chez l'enfant de 12 ans. Cette crise a nécessité l'intervention des pompiers qui ont alors conduit l'enfant seul à l'hôpital. Il a, par la suite, rejoint sa famille en centre de rétention.

<sup>128</sup> Décision du Défenseur des droits n°2017-174 du 24 juillet 2017.

La présence d'un enfant, qu'il soit directement ou indirectement concerné, lors d'une intervention des forces de l'ordre, a des répercussions importantes sur son évolution. Si cette intervention est menée d'une manière juste et rigoureuse, dans le strict respect des principes déontologiques, elle contribuera peut-être à ancrer en lui le respect des lois et des personnes chargées de veiller à leur application. Mais elle peut aussi, si elle est perçue comme violente ou arbitraire, gêner son épanouissement et influencer durablement sa représentation de l'autorité. Pour améliorer la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant par les forces de l'ordre, le Défenseur des droits a notamment adopté des recommandations à leur usage lorsqu'elles sont amenées à intervenir dans un domicile où sont présents des enfants<sup>129</sup>. À ce sujet, la présence de travailleurs sociaux dans les gendarmeries ou les commissariats est à soutenir et à développer.

Dans d'autres cas, nombreux, les enfants sont placés avec leurs parents en centre de rétention administrative alors qu'ils ne font pas eux-mêmes l'objet de la mesure de placement.

L'enfermement, même pour une brève période, peut entraîner chez eux des troubles anxieux et dépressifs, des troubles du sommeil, des troubles du langage et du développement, tels qu'ils peuvent se manifester lors d'un état de stress post-traumatique<sup>130</sup>. Ainsi, en 2018, 1 429 enfants ont été enfermés sur la base d'une décision préfectorale, dont 1 221 à Mayotte. En métropole, 24% étaient des nourrissons, 36% des enfants de 2 à 6 ans et 25% des enfants de 7 à 12 ans. À ces chiffres s'ajoutent 339 personnes indiquant être âgées de 12 à 17 ans mais considérées par l'administration comme des personnes majeures. Cette violence exercée à l'encontre des enfants intervient alors même que, dans près de la moitié des cas de placement en rétention de familles avec enfants, les familles ont finalement été libérées et l'éloignement n'a donc pas été effectif. En outre, il apparaît que seules quelques préfectures sont responsables de la moitié des placements de familles avec enfants en CRA, ce qui témoigne que, pour la majorité des préfectures, d'autres options que l'enfermement sont à envisagées.

 Dans sa décision n°2018-045 du 8 février 2018, le Défenseur des droits a déploré la nette augmentation du recours à la rétention des familles avec enfants, dictée essentiellement par la plus grande facilité de reconduire des personnes retenues (accès facilité aux vols réservés...). Les enfants se trouvent confrontés à des événements traumatisants, y compris parfois à la violence des interpellations au domicile et à celle de l'embarquement de leurs parents, parfois sous contrainte (parents entravés...). La brutalité de la reconduite à la frontière se trouve alors décuplée par le placement préalable en rétention.

Les impératifs ou les contraintes de l'administration priment sur l'intérêt supérieur des enfants, ce qui est contraire à l'article 3-1 de la convention relative aux droits de l'enfant. Le Défenseur des droits a donc réitéré avec fermeté son opposition au placement des enfants étrangers en centre de rétention administrative et recommandé au gouvernement et au parlement de faire évoluer la législation, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant, pour proscrire, dans toutes circonstances, le placement de familles avec enfants en centre de rétention administrative.

<sup>129</sup> Décision du Défenseur des droits 2012-61 du 26 mars 2012.

<sup>130</sup> Farmer, A. (2013). 'Impact of immigration detention on children', Forced Migration Review ; Kronick, R., Rousseau, C., Cleveland, J. (2015). 'Asylum seeking children's experiences of detention in Canada: A qualitative study.' The American Journal -of Orthopsychiatry ; Australian Human Rights Commission. The Forgotten Children: National Inquiry into Children in Immigration du Detention (2014). Voir aussi la décision du Défenseur des droits n° 2018-45 du 8 février 2018.

Le Défenseur des droits a également rappelé à de nombreuses reprises son opposition à l'enfermement de mineurs en zone d'attente, autorisé par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile mais contraire aux engagements internationaux de la France.

Comme le rappelle la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt du 12 juillet 2016 « *il convient de garder à l'esprit que la situation d'extrême vulnérabilité des enfants est déterminante et prédomine sur la qualité d'étranger en séjour illégal* »<sup>131</sup>.

Les directives européennes encadrant la rétention des étrangers considèrent à ce titre que les mineurs, qu'ils soient ou non accompagnés, comptent parmi les populations vulnérables nécessitant l'attention particulière des autorités. En effet, les enfants ont des besoins spécifiques dus notamment à leur âge et leur état de dépendance. Les conditions d'organisation des centres de rétention ou des zones d'attente ne peuvent qu'avoir un effet anxiogène sur de jeunes enfants.

## B L'incarcération des mineurs : — des enfants traités comme des adultes

Le Défenseur des droits a déjà fait part de ses inquiétudes face au nombre de mineurs incarcérés et rappelé que les alternatives à la prison doivent être privilégiées, afin que, comme le prévoit l'ordonnance de 1945, primauté soit donnée à l'éducatif sur le répressif<sup>132</sup>. Comme le note le pédopsychiatre Boris Cyrulnik, l'emprisonnement des mineurs est « la pire des réponses » : « *elle provoque l'isolement sensoriel, l'arrêt de l'empathie, l'augmentation de l'angoisse, entretient les relations toxiques, l'humiliation. En sortant de prison, on constate que l'enfant n'est plus apte à réguler ses émotions* »<sup>133</sup>. Pourtant, alors même que l'incidence négative de l'emprisonnement sur le développement de l'adolescent est mise en évidence, les mineurs continuent à être incarcérés, et le sont même de plus en plus.

Ainsi, le nombre de mineurs incarcérés qui était resté relativement stable depuis 2008 – autour de 3 000 par an – a augmenté de 15% entre 2016 et 2018<sup>134</sup>, tandis que l'augmentation des décisions d'enfermement était moindre, ce qui signifie que les peines sont plus longues.

Consacrer les moyens indispensables à la protection de l'enfance, et notamment à la prévention spécialisée, est la piste à privilégier pour lutter contre la délinquance des mineurs.

De la même manière, consacrer les moyens nécessaires au respect des droits de l'enfant à la santé, notamment mentale, et à l'éducation permettra de lutter efficacement contre la délinquance et l'enfermement des enfants.

Dans le cadre du projet de code de justice pénale des mineurs, le Défenseur des droits a fait valoir auprès des pouvoirs publics que la limitation de l'enfermement des mineurs était un des enjeux essentiels de la réforme. Il a rappelé que l'incarcération devait rester l'ultime recours. Pour respecter ce principe, posé tant par le droit interne que par le droit international, les moyens de la PJJ doivent être renforcés. En effet, les mesures de milieu ouvert ne seront efficaces que si elles sont mises en œuvre dans des délais raisonnables et confiées à un professionnel qui n'a pas un nombre excessif de mesures à suivre. De même, les solutions d'hébergement doivent être diversifiées et en nombre suffisant pour répondre au besoin d'éloignement d'un mineur de son milieu familial et/ou de son lieu de vie. Il convient de développer le placement familial, y compris thérapeutique, les placements spécialisés, y compris en micro-structures, aux côtés des établissements éducatifs divers.

<sup>131</sup> CEDH, Affaire R.K. at autres c. France, Requête no 68264/14, 12 juillet 2016.

<sup>132</sup> Avis n° 18-25 du 23 octobre 2018 sur la justice des mineurs.

<sup>133</sup> In Unicef, « Justice mineurs-Questions majeures, L'Unicef France mobilise la réflexion d'experts sur le projet de réforme de l'Ordonnance de 1945 », p. 26.

<sup>134</sup> Chiffres disponibles sur le site internet de l'Observatoire international des prisons.

Si elle ne limite pas le recours à la détention provisoire pour les mineurs et ne s'accompagne pas de moyens matériels et humains accrus pour la protection judiciaire de la jeunesse, la réforme de la justice pénale des mineurs engagée en 2019 par la garde des Sceaux, ministre de la justice, manquera un de ses objectifs majeurs qui est de réduire l'enfermement des mineurs.

Par ailleurs, les conditions d'enfermement des mineurs ne respectent pas toujours les besoins spécifiques des adolescents. Les mineurs peuvent être détenus soit dans un établissement pénitentiaire spécialisé pour mineurs (EPM), soit dans un quartier pour mineurs (QPM) de prisons pour adultes. Dans cette dernière configuration, et selon le code de procédure pénale, les détenus mineurs doivent être obligatoirement séparés des adultes. Il apparaît néanmoins que cette séparation n'est pas étanche, ce qui peut donner lieu à des phénomènes d'emprise. Concernant les filles, cette règle de séparation n'est quasiment jamais respectée.

Par ailleurs, dans les EPM, il est prévu une prise en charge intensive par une équipe pluridisciplinaire (administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, Éducation nationale, service de santé). Il apparaît néanmoins que la gestion du quotidien prend régulièrement le pas sur les volontés de travailler ensemble et les prises en charge pluridisciplinaires. Dans les QPM, l'encadrement et les activités sont plus réduits et le régime de détention se rapproche davantage de celui des majeurs.

*« Nous aimerions que les jeunes et les adultes soient davantage conscients et sensibilisés aux conditions de détention pour qu'ils puissent se rendre compte que l'incarcération n'est pas la solution pour les mineurs. Peut-être pourrions-nous organiser des visites des Quartiers Mineurs pour les juges et les avocats afin qu'ils nous rencontrent. »*

Ainsi, bien que des règles et des dispositifs spécifiques soient prévus, les préoccupations des adultes et les questions liées au fonctionnement des institutions priment trop souvent sur la prise en compte des besoins liés à l'âge et au développement des enfants et adolescents.

## l Des enfants dont la particulière vulnérabilité est négligée

Les enfants se trouvent parfois fragilisés, en raison par exemple d'évènements traumatiques qu'ils ont pu connaître ou du contexte dans lequel ils se trouvent. La prise en compte de ces fragilités particulières devrait être une considération primordiale dans le traitement de leur situation par les institutions publiques. Or, ce n'est pas toujours le cas, comme en témoignent les exemples des mineurs non accompagnés, des mineurs victimes ou encore des mineurs qui rendent visite à leur parent en milieu carcéral.

### **L'évaluation des mineurs non accompagnés**

Les mineurs non accompagnés font l'objet, avant toute prise en charge en protection de l'enfance, d'une évaluation de leur minorité et de leur isolement. Ces deux caractéristiques, minorité et isolement, devraient conduire à mettre en place des précautions particulières concernant leur accueil et leur accompagnement. Néanmoins, la fragilité psychologique de ces jeunes personnes et les conséquences qu'a pu avoir sur eux un parcours d'exil synonyme de déracinement et souvent empreint de violences ne sont pas suffisamment pris en considération. La méconnaissance des caractéristiques d'un stress post-traumatique peut aller jusqu'à les priver de certains droits.



En effet, lors des entretiens d'évaluation, des incohérences dans le récit pourront conduire le conseil départemental chargé de l'évaluation à retenir la majorité de la personne, et donc à refuser sa prise en charge, alors que, comme l'a relevé le Défenseur des droits : « ces éléments peuvent aussi marquer le signe d'un trouble post traumatique et devraient amener à une vigilance accrue des services quant à la prise en charge du jeune évalué. En effet, la confusion importante du récit, l'incapacité à se repérer dans le temps avec des périodes passées sous silence, des réactions non adaptées, ainsi que le parcours migratoire lui-même (le passage par la Libye et la traversée de la Méditerranée, forcément traumatiques) du jeune migrant devraient appeler l'attention des évaluateurs sur la vulnérabilité du jeune évalué. »<sup>135</sup>.

Certains d'entre eux sont aussi victimes de la traite des êtres humains, phénomène qui requiert une prise en charge spécifique et auquel les forces de l'ordre, le service public de la justice et les éducateurs sont encore insuffisamment formés.

Le Défenseur des droits a déjà rappelé l'importance de l'évaluation, qui doit être organisée par des professionnels formés, y compris à l'approche ethnoculturelle<sup>136</sup>, et qui doit respecter les prescriptions de l'arrêté du 17 novembre 2016 : « démarche empreinte de neutralité et de bienveillance. L'évaluateur analyse la cohérence des éléments recueillis au cours d'un ou de plusieurs entretiens, si nécessaire en demandant le concours de professionnels d'autres spécialités ou en effectuant des vérifications auprès de particuliers concernés. Ces éléments constituent un faisceau d'indices qui permet d'apprécier si la personne est un mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille »<sup>137</sup>.

<sup>135</sup> Avis n° 2019-058 du 28 mars 2019.

<sup>136</sup> Décision n° 2019-058.

<sup>137</sup> Article 3 de l'arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

## L'audition des mineurs victimes

La nécessité de prendre en considération la vulnérabilité du mineur victime et son intérêt supérieur est rappelée dans de nombreux textes internationaux et européens qui la déclinent en principes opérationnels et concrets à mettre en œuvre tout au long de la procédure judiciaire.

Pour autant, l'attention portée aux mineurs victimes n'est pas toujours effective.

En matière de discipline au sein des établissements scolaires par exemple, l'accompagnement des mineurs victimes devant le conseil de discipline n'est pas encadré par le droit. En effet, si l'article D. 511-31 du code de l'éducation dispose que le chef d'établissement convoque les personnes susceptibles d'éclairer le conseil sur les faits motivant la comparution de l'élève, ce dernier apprécie seul les modalités d'audition de l'enfant victime. Cette absence de protection et de garanties prévues par les textes peut conduire à des situations violentes pour les enfants concernés.



Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'une enfant âgée de douze ans, victime d'une agression au sein de son collège par plusieurs garçons de sa classe.

Après réalisation d'une enquête interne, la principale du collège a décidé de convoquer six garçons en conseil de discipline. Ces derniers évoquaient « un jeu », et non une agression.

L'adolescente s'est alors vue remettre six courriers l'informant de sa convocation aux conseils de discipline, le motif mentionné étant « jeu collectif dangereux à l'encontre d'une camarade de classe ».

Tous les conseils de discipline se sont déroulés le même jour de 16h00 à 22h30, l'obligeant à répéter 6 fois de suite les faits dont elle a été victime.

En outre, alors que les élèves mis en cause étaient accompagnés de leurs parents respectifs, la direction de l'établissement n'a pas permis aux parents de la jeune fille d'assister aux procédures. Celle-ci s'est donc retrouvée seule, face à ses agresseurs et à leurs parents pendant 5h30 d'affilée.

Dans le cadre de l'instruction de ce dossier, le Défenseur des droits, après avoir sollicité les observations de la direction de l'école ainsi que celles des parents de l'enfant, a rendu une décision comprenant plusieurs recommandations à destination de la direction du collège, et du ministre de l'Éducation nationale, parmi lesquelles la prise en compte du statut particulier de l'élève témoin, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'une victime, afin que soit notamment évaluée en amont l'opportunité de son audition dans un cadre collectif.

Parfois, les textes prennent en compte la fragilité des victimes, mais sont appliqués de manière parcellaire. Ainsi, en matière pénale, l'enregistrement audiovisuel de l'audition du mineur victime d'infraction sexuelle est obligatoire en vertu de l'article 706-52 du code de procédure pénale. Il a notamment pour objectif de limiter le nombre d'auditions auxquelles le mineur victime est soumis, pour le protéger contre une « reviviscence de ses émotions » et éviter une distorsion de ses propos<sup>141</sup>.

Or, si les auditions de mineurs victimes d'infractions sexuelles sont effectivement enregistrées, il ressort des dossiers soumis au Défenseur des droits que ces enregistrements sont rarement visionnés par les magistrats et que l'enfant continue à être auditionné à de nombreuses reprises ou confronté à l'auteur présumé des faits, alors que cela pourrait être évité grâce au visionnage des enregistrements visuels effectués.

L'article 706-53 du code pénal qui permet que les auditions de l'enfant se déroulent en présence d'un psychologue ou de médecins spécialistes est rarement mis en œuvre<sup>142</sup>. Il en est de même pour la possibilité offerte au mineur victime de demander à être accompagné par son représentant légal ou la personne majeure de son choix.<sup>143</sup>

Il semble également que l'information selon laquelle, en matière de crime ou de délit flagrant, le mineur victime puisse demander, lors d'une confrontation avec le présumé auteur, à être assisté d'un avocat<sup>144</sup> soit peu délivrée en pratique<sup>145</sup>. Or, cela conduit parfois à des confrontations particulièrement violentes pour l'enfant, qui se retrouve seul face à son agresseur présumé, alors que ce dernier est accompagné par un avocat.

→ Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'une enfant de 10 ans qui a révélé avoir été victime, un an auparavant, d'une agression sexuelle de la part de son cousin. La mère de cette enfant, auteure de la saisine, se plaignait d'une part de la lenteur de l'enquête et, d'autre part, de la manière dont sa fille avait été auditionnée par le brigadier qui en était chargé. Elle expliquait que sa fille avait peur de lui et avait le sentiment de ne pas être crue.

Après instruction, le Défenseur des droits a pu constater plusieurs manquements dans le cadre de la procédure pénale, telle que l'absence d'enregistrement de la première

audition de la mineure victime, l'absence de réflexion préalable sur la nécessité de mener une confrontation avec le présumé auteur, ou l'absence d'information donnée à l'enfant victime concernant sa possibilité de demander à être accompagnée d'une personne de son choix.

L'étude des procès-verbaux d'audition et le visionnage de leur enregistrement vidéo ont également amené à constater une attitude agressive, voire culpabilisante, de l'enquêteur à l'égard de la victime.

Au vu de ces constats, le Défenseur des droits a adopté la décision 2019-133 dans laquelle il rappelle le cadre légal et réglementaire entourant l'audition des mineurs et qui porte des recommandations visant à garantir une meilleure prise en compte de la vulnérabilité des mineurs victimes dans le cadre des procédures pénales.

Par ailleurs, si la loi n'impose pas l'aménagement et l'utilisation d'une salle d'audition spécialement dédiée au recueil de la parole des mineurs victimes, ils sont néanmoins fortement recommandés, notamment par le guide du ministère de la

justice<sup>146</sup> dans la mesure où ils permettent d'entendre l'enfant dans les meilleures conditions et d'enregistrer ses expressions non-verbales et son langage corporel de façon satisfaisante. La circulaire du 2 mai 2005 du Garde des Sceaux recommande leur généralisation depuis cette date mais elles sont encore loin d'être accessibles pour tout enfant victime de violence sur l'ensemble du territoire national.

Il en va de même des unités médico-pédiatriques judiciaires (UMPJ) qui sont encore trop peu répandues et inégalement réparties en France<sup>147</sup>.

<sup>142</sup> L'alinéa 2 de l'article 706-53 du code de procédure pénale prévoit qu'« Au cours de l'enquête ou de l'information, les auditions ou confrontations d'un mineur victime de l'une des infractions mentionnées à l'article 706-47 sont réalisées sur décision du procureur de la République ou du juge d'instruction, le cas échéant à la demande du mineur ou de son représentant légal, en présence d'un psychologue ou d'un médecin spécialistes de l'enfance ou d'un membre de la famille du mineur ou de l'administrateur ad hoc désigné en application de l'article 706-50 ou encore d'une personne chargée d'un mandat du juge des enfants. »

<sup>143</sup> L'article 706-53 alinéa 1 du code de la procédure pénale dispose sur ce point que « À tous les stades de la procédure, le mineur victime d'un crime ou d'un délit peut, à sa demande, être accompagné par son représentant légal et, le cas échéant, par la personne majeure de son choix, sauf s'il a été fait application de l'article 706-50 ou sauf décision contraire motivée prise par l'autorité judiciaire compétente. »

<sup>144</sup> Article 63-4-5 du code de procédure pénale.

<sup>145</sup> Décision 2019-133 du 24 juillet 2019.

<sup>146</sup> Guide de la direction des affaires criminelles et des grâces relatif à la prise en charge des mineurs victimes, septembre 2015.

<sup>147</sup> Il en existe actuellement une soixantaine. Une vingtaine sont en projet.

En effet, ces structures pluridisciplinaires ont pour objectif de permettre tant le recueil de la parole de l'enfant victime dans un cadre sécurisant et aménagé à cet effet, que la réalisation des examens médicaux nécessaires à la procédure et une prise en charge de la souffrance de l'enfant tant sur le plan médical que psychologique ou social. Certaines de ces unités sont implantées au sein des services pédiatriques hospitaliers, ce qui leur permet à la fois d'exercer une mission de constat mais également de dépistage.

Comme l'indiquait le docteur Nathalie Vabres, médecin pédiatre, lors de son audition par l'Assemblée nationale dans le cadre de la mission d'information sur l'aide sociale à l'enfance<sup>148</sup>, ces structures peuvent être sollicitées pour un constat judiciaire, c'est-à-dire pour un examen, sur réquisitions, éventuellement précédé d'une audition de l'enfant par les services enquêteurs, mais elles offrent également une équipe de ressources pédiatriques multidisciplinaires, dédiées à

l'enfant, qui réunit des psychologues, des assistants sociaux, des pédiatres et pédiatres légistes, qui travaillent en lien étroit avec l'unité de pédopsychiatrie du service de pédiatrie. Ces professionnels constituent, à l'intérieur de l'hôpital, des ressources complémentaires et le dispositif permet un meilleur dépistage des situations potentielles de violences subies par les enfants qui viennent consulter.

Par ailleurs, leur implantation au sein des services pédiatriques permet à l'enfant d'entrer immédiatement dans un processus de soin. Comme l'a précisé le docteur Martine Balençon, présidente de la Société française de pédiatrie médico-légale, lors de cette même audition<sup>149</sup>, « *il ne nous paraît pas éthique, aujourd'hui, de dissocier le constat du soin* ».

Lors de son audition dans le cadre du présent rapport, le secrétaire d'État à la protection de l'enfance a annoncé leur généralisation dans le cadre du prochain plan de lutte contre les violences faites aux enfants.

## Recommandation 12

Le Défenseur des droits recommande à la ministre de la justice, garde des Sceaux, à la ministre des solidarités et de la santé et au secrétaire d'État à la protection de l'enfance, d'œuvrer de concert afin de parvenir au déploiement, sur l'ensemble du territoire national, d'unités médico-pédiatriques judiciaires et d'inciter à leur développement au sein de centres hospitaliers, en lien avec les services pédiatriques.

### Les visites des enfants à leur parent incarcéré

Le Défenseur des droits est également régulièrement saisi de situations illustrant que l'organisation des visites des enfants à leurs parents incarcérés tient insuffisamment compte de la situation de fragilité particulière dans laquelle le contexte carcéral place les enfants.

L'organisation des temps passés par l'enfant avec son parent incarcéré doit permettre un échange entre le parent et son enfant dans les meilleures conditions possibles, en protégeant également l'enfant contre des paroles qu'il n'a pas à entendre, des gestes qu'il n'a pas à

subir ou à voir. L'enfant doit notamment être protégé contre toute utilisation de sa personne pour faire pénétrer une chose interdite dans l'établissement pénitentiaire, de toute violence à son égard pendant le parloir. Il doit aussi être protégé contre le fait d'assister à des relations sexuelles ou à des violences entre le parent incarcéré et la personne lui rendant visite.

Or, dans la majorité des cas, lorsqu'un enfant rend visite à son parent incarcéré, il est accompagné de l'autre parent ou d'un membre de la famille. La visite a lieu dans un parloir classique, doté d'une table et de chaises, et dure, en général, entre 30 minutes et une heure.

<sup>148</sup> Compte-rendu des auditions de la mission d'information de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale sur l'aide sociale à l'enfance, n°12, 2 mai 2019, Séance de 17 heures 15.

<sup>149</sup> Compte-rendu des auditions de la mission d'information de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale sur l'aide sociale à l'enfance, n°12, 2 mai 2019, Séance de 17 heures 15.



De bonnes pratiques existent dans certains établissements pénitentiaires, comme la mise à disposition de l'enfant d'un livre et/ou d'un jouet ou l'organisation de la possibilité pour l'enfant, au cours du parloir, de sortir de la cabine. Leur mise en œuvre est néanmoins très hétérogène selon les établissements.

Tous les établissements ne disposent pas, à l'heure actuelle, de parloir « médiatisé »<sup>150</sup>.

Au 1<sup>er</sup> décembre 2018, la direction de l'administration pénitentiaire recense 163 unités de vie familiale<sup>151</sup> dans 50 établissements et 111 parloirs familiaux<sup>152</sup> dans 31 établissements (dont 26 également dotés d'UVF). Ainsi, seulement 55 établissements sont dotés de structures permettant le maintien des liens familiaux sans surveillance directe.



Afin de parvenir à une meilleure prise en compte des besoins de l'enfant lors des visites à un parent incarcéré, le Défenseur des droits a notamment recommandé, dans sa décision n°2019-114 du 19 juin 2019, d'intégrer systématiquement un espace dédié aux enfants en salle d'attente des parloirs, la possibilité pour l'enfant, au cours du parloir, de sortir de la cabine et d'être pris en charge par des bénévoles associatifs pour un moment de lecture ou de jeu, l'élaboration d'un guide pratique de l'accueil des enfants destiné aux personnels pénitentiaires ou la généralisation des unités de vie familiale (UVF) et parloirs familiaux.

En outre, les enfants étant accueillis par des personnels pénitentiaires qui ne sont pas formés à leur accueil, ni sensibilisés à la notion fondamentale d'intérêt supérieur de l'enfant, le Défenseur des droits a recommandé qu'ils bénéficient d'une formation adaptée et que des outils internes soient déployés (guide, « pratiques de référence opérationnelle»). Il a également recommandé la désignation dans chaque établissement pénitentiaire d'un « référent enfants » chargé de favoriser la prise en compte de l'intérêt supérieur des enfants dans les décisions relatives au fonctionnement de l'établissement.

Le Défenseur des droits a également appelé l'attention de la Garde des Sceaux, ministre de la justice sur la nécessité d'améliorer les conditions d'accueil des enfants et de leurs familles au sein des tribunaux pour enfants. En effet, la vétusté de certains tribunaux, l'absence d'aménagement des locaux et de salles d'attente dédiées, d'équipement

adaptés tels que des chaises, livres et jeux pour enfants, peuvent renforcer l'inquiétude voire l'angoisse de certains enfants, déjà vulnérables, et compromettre leur mise en confiance par le magistrat qui va les recevoir en audience<sup>153</sup>.

<sup>150</sup> Dispositif spécifique non prévu par la loi pénitentiaire ou ses décrets d'application, il désigne, en pratique, les modalités selon lesquelles l'enfant rend visite à son parent incarcéré lorsqu'il est accompagné d'un tiers, membre d'une association ou d'un service, qu'il soit désigné par un magistrat pour cette mission dans le cadre d'un droit de visite médiatisé, ou sur sollicitation des parents. Dans cette hypothèse, la rencontre se déroule dans un lieu spécifiquement aménagé pour les enfants, mettant à leur disposition des jouets et des livres ou encore la possibilité de s'installer sur des coussins. Ce lieu est installé et décoré par les associations.

<sup>151</sup> Appartement permettant à la personne détenue de recevoir sa famille hors la présence des surveillants pendant une durée comprise entre 6 heures et 3 jours (art. R. 57-8-14 du code de procédure pénale).

<sup>152</sup> Local spécialement conçu pour que la personne détenue reçoive un ou plusieurs membres de sa famille, dont ses enfants, hors la présence des surveillants pour une durée maximale de 6 heures en journée (art. R. 57-8-13 du code de procédure pénale).

<sup>153</sup> Avis n° 18-25 du 23 octobre 2018 sur la justice des mineurs, points 26 et 27.

## 2.3 Des institutions publiques qui considèrent l'enfant comme un « objet » de leur intervention

Parmi les droits reconnus par la Convention internationale des droits de l'enfant, l'article 12 prévoit que « *Les États 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. À 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'une organisation appropriée, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale.* ». Cet alinéa a été reconnu d'applicabilité directe par le Conseil d'État et la Cour de cassation<sup>154</sup>.

La portée de cet article, l'un des quatre principes généraux de la Convention, est grande. Le droit d'être consulté et entendu doit être pris en considération dans l'interprétation et l'application de tous les autres droits. De plus, il constitue un critère substantiel dans l'évaluation du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, l'absence de recueil de la parole de l'enfant concerné par une procédure ou une décision étant contraire à son intérêt.

Ce droit est considéré comme essentiel par les enfants eux-mêmes. Ne pas pouvoir exprimer leurs besoins, leurs désirs ou même leurs opinions sur les choses les plus importantes de leur vie peut être particulièrement source de violence pour eux.

### Λ La parole de l'enfant peu entendue

#### L'expression collective et la participation des enfants

« *Nous aimerions pouvoir avoir des entretiens pour expliquer ce que nous vivons réellement au quotidien (foyers, familles d'accueil).* »

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a prévu l'installation des conseils de vie sociale (CVS)<sup>155</sup>. Leur mise en œuvre qui a pour objectif d'associer les usagers au fonctionnement des établissements et services sociaux ou médico-sociaux constitue une obligation pour les institutions qui accueillent des enfants. Ces instances sont également encouragées au sein des établissements et services relevant de la protection judiciaire de la jeunesse<sup>156</sup>.

Il doit être relevé toutefois des freins à l'installation des CVS, en partie dans le domaine de la protection de l'enfance, alors que le secteur du handicap est beaucoup plus avancé.

Au sein des collèges et des lycées, des conseils de vie ont également été instaurés. Ainsi, les conseils de la vie collégienne ont pour objectif de donner la parole aux représentants des élèves afin d'impulser une nouvelle dynamique dans les collèges, de nouveaux projets, un meilleur fonctionnement d'établissement et du mieux-vivre pour les élèves. De même, les lycéens élus peuvent faire des propositions sur tous les sujets de la vie quotidienne, et le conseil de vie lycéenne donne un avis sur l'organisation des études et du temps scolaire, l'organisation d'activités sportives, culturelles et périscolaires, les échanges linguistiques, etc.

<sup>154</sup> CE, 27 juin 2008, n° 291561 ; Civ. 1<sup>ère</sup>, 18 mai 2005, n°02-20613.

<sup>155</sup> L'article L311-6 du CASF prévoit que les établissements ou services assurant l'accueil, l'évaluation, le soutien, l'hébergement et l'accompagnement des personnes ou familles installent soit un conseil de la vie sociale, soit d'autres formes de participation.

<sup>156</sup> La note du 24 décembre 2015 relative à la prévention et la gestion des situations de violence au sein des établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse prévoit que « *La mise en place de groupes de parole de jeunes, de commissions de vie sociale tels que prévus par le code de l'action sociale et des familles (CASF), sont des initiatives à favoriser bien que nos structures ne rentrent pas dans les catégories où ces instances sont impératives.* ».

Ces instances de représentation se déclinent également au niveau académique et au niveau national<sup>157</sup>. Les membres du conseil national de la vie lycéenne échangent aussi régulièrement de façon très directe avec le ministère de l'Éducation nationale.

Sur la participation des enfants à la vie de la cité, les collectivités locales ont depuis de nombreuses années développé des instances de type conseils municipaux ou départementaux d'enfants ou de jeunes. Selon les travaux de l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), un écueil est toutefois identifié : le manque de mixité et de diversité sociale au sein de ces instances.

Des expérimentations de conseils des jeunes de la protection de l'enfance s'engagent. Il serait opportun que cela permette d'associer les enfants lors des évaluations ou contrôles des établissements dans lesquels ils sont accueillis et que leur avis et propositions soient pris en compte.

À l'occasion des 30 ans de la Convention internationale des droits de l'enfant et pour mener à bien sa mission de suivi des recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, le Défenseur des droits a créé un dispositif de consultation nationale qui a pour objectif de recueillir les réflexions et propositions d'enfants et adolescents à propos de la mise en œuvre de leurs droits en France<sup>158</sup>.

## Recommandation 13

Chaque enfant doit pouvoir s'exprimer sur toute question intéressant son environnement quotidien, participer à son évaluation et réfléchir à son amélioration. Les initiatives visant à encourager l'expression et la participation de l'enfant doivent être encouragées. Le Défenseur des droits recommande la mise en place, par chaque institution, d'un dispositif de recueil de la parole et de l'opinion des enfants, que ce soit dans un cadre individuel ou collectif.

### La parole de l'enfant dans un cadre individuel

*« Nous nous disons que cela ne sert à rien de dire ce que l'on pense, que cela ne changera rien. Notre parole ne sert à rien. Nous n'aurons jamais raison, parce que nous sommes des enfants. La parole d'un adulte aura plus de valeur. »*

L'expression de l'enfant et la prise en compte de son opinion dans l'élaboration d'un projet qui le concerne ne vont pas de soi. Les adultes considèrent souvent que dans leur intérêt, y compris au nom de leur « intérêt supérieur » et pour les protéger, il leur appartient de décider pour eux sans prendre la peine d'entendre ce qu'ils ont à dire. Ainsi, s'agissant des enfants en situation de handicap, la procédure devant la MDPH ne prévoit pas d'entendre l'enfant.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a pu constater que certaines procédures en assistance éducative se déroulent sans que le juge des enfants ait rencontré une seule fois le mineur concerné.

La présence et l'audition du mineur concerné par la procédure sont d'autant plus importantes qu'un enfant, quels que soient son âge ou son degré de maturité, peut exprimer, par des mots qui lui sont propres, voire par son comportement à l'audience, son ressenti sur la situation et ainsi éclairer utilement le magistrat quant à la décision qu'il doit rendre dans son intérêt supérieur.

<sup>157</sup> Sous la forme de conseils académiques de la vie lycéenne (CAVL) ou de conseil national de la vie lycéenne (CNVL).

<sup>158</sup> Cf. annexe.



Le Défenseur des droits a instruit la situation d'une enfant victime d'infractions sexuelles durant son enfance chez ses parents, alors que des mesures éducatives ou de suivi social étaient en cours. Le Défenseur des droits a noté que pendant plus de huit ans, cette enfant n'a, semble-t-il, jamais été rencontrée par le juge des enfants puisqu'elle n'a jamais été présente aux audiences.

Dans un autre dossier en cours d'instruction par le Défenseur des droits, il apparaît que le juge des enfants, saisi suite à une ordonnance de placement provisoire du parquet concernant un enfant victime de violences de la part du compagnon de sa mère, n'a rencontré ni cet enfant ni sa sœur, pour laquelle des éléments d'inquiétude étaient également avancés.

*« Il faudrait que le juge s'intéresse à ce que nous proposons comme alternatives. Par exemple quand on demande à rentrer chez nous le week-end, parce que sinon on pète les plombs. Si on nous refuse de discuter des alternatives, alors on pète encore plus les plombs. »*

Lorsque l'enfant est capable de discernement, l'article 388-1 du code civil prévoit qu'il peut être entendu dans toute procédure le concernant et que cette audition est de droit dès lors qu'il en fait lui-même la demande. Plus spécifiquement en matière d'assistance éducative, l'article 1182 du code de procédure civile prévoit que le juge « entend le père, la mère, le tuteur, la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié et le mineur capable de discernement et porte à leur connaissance les motifs de sa saisine. Il entend toute autre personne dont l'audition lui paraît utile. ». De même, en vertu de l'article 1184 du même code, le juge des enfants ne peut prendre de mesures provisoires ou de mesures d'information, hors le cas d'urgence spécialement motivée, sans avoir procédé à l'audition du mineur concerné, s'il est capable de discernement.

Confirmant le placement du petit garçon, le juge des enfants a ordonné une mesure judiciaire d'investigation éducative à l'égard de sa sœur, qui n'a pas pu se mettre en place rapidement. Devant l'impossibilité des travailleurs sociaux d'entrer en contact avec cette dernière et une déscolarisation persistante, un placement n'a été ordonné que quatre mois plus tard, toujours sans que le juge ne l'ait rencontrée.

Une rencontre avec cette enfant, âgée de six ans et demi, pour laquelle la mesure de placement n'a pu être exécutée et qui est décédée deux mois plus tard des suites d'actes de torture et de barbarie, aurait éventuellement pu permettre au magistrat d'apprécier par lui-même, dès la première audience, les difficultés qu'elle rencontrait et l'urgence de la situation.

Or, dans les dossiers dont il est saisi, le Défenseur des droits constate que des décisions en assistance éducative sont prises sans audition préalable des mineurs capables de discernement concernés par la procédure. Ce constat se vérifie notamment à l'égard des mineurs non accompagnés dont l'audition est parfois considérée comme sans pertinence pour la décision à prendre, alors qu'elle devrait au contraire être considérée comme déterminante.

*« Parfois le juge parle comme s'il était à notre place. Comme s'il savait mieux que nous ce qu'il se passe. »*

Au regard des saisines qui lui sont adressées, le Défenseur des droits note que certains magistrats statuent systématiquement sur les requêtes concernant des mineurs non accompagnés sans les convoquer à l'audience. Cette pratique est contraire à l'obligation légale d'audition du mineur capable de discernement. Ainsi, la cour d'appel de Colmar, dans un arrêt du 21 avril 2015, a annulé le jugement de première instance au motif qu'il ne pouvait être statué sans audition préalable de l'intéressé.



La cour a précisé que « *cette audition, qui est une exigence légale, était de surcroît tout à fait opportune dans la mesure où la minorité de l'intéressé est remise en cause par le conseil départemental, et où les mensonges de l'intéressé sont invoqués, sur lesquels il aurait été intéressant de l'entendre se prononcer, en présence d'un conseil.* »

Parfois, c'est le consentement même du mineur qui n'est pas réellement recherché, alors qu'il s'agit d'une condition légale. Il en est ainsi notamment des examens radiologiques d'âge osseux auxquels sont soumis les mineurs non accompagnés. L'article R. 4127-36 du code de la santé publique prévoit que « *Le consentement de la personne examinée ou soignée doit être recherché dans tous les cas.* ». Or, la procédure de réalisation des tests osseux ne présente pas toujours toutes les garanties requises<sup>159</sup>.

Par ailleurs, si le consentement du mineur est une formalité recherchée, ce dernier ne se sentira pas entièrement libre de refuser la réalisation de l'examen, sa prise en charge en qualité de mineur y étant fortement liée.

Le formulaire de consentement à la réalisation de ces tests doit comporter la mention du droit de refuser l'examen et des conséquences qui y sont attachées, des précisions sur les informations orales qui accompagnent la signature du formulaire, lesquelles doivent être données dans une langue comprise par la personne. Le consentement doit à nouveau être requis par le médecin en charge de l'expertise, comme le prévoient les dispositions du code de la santé publique. L'entretien doit se faire dans une langue comprise par l'intéressé ou en la présence d'un interprète, ce qui n'est pas toujours le cas.

<sup>159</sup> Décision n° 2019-058 du 28 mars 2019.

## B Des décisions insuffisamment expliquées à l'enfant

*« J'ai 8 ans et j'ai eu un problème au coude. J'ai été soignée, mais ça m'a posé des questions : « pourquoi ils mettent du papier sur mon bobo ? ». Je n'ai pas osé demander au médecin mais j'étais inquiète. Les médecins devraient nous expliquer tout le temps avec des mots que nous comprenons. »*

De nombreux enfants expriment leur mal-être face à des décisions prises sans qu'ils soient consultés ou sans qu'ils aient l'impression que leur souhait, leur appréhension ou la violence que ces décisions peuvent leur causer aient été prises en considération. Il en va ainsi par exemple de décisions concernant l'orientation scolaire qui sont dites « subies » ou de décisions de maintien des droits de visite avec un des parents, qu'il s'agisse d'une décision du juge aux affaires familiales ou du juge des enfants, alors que l'enfant concerné exprime la souffrance que peuvent lui causer de telles rencontres.

Il est regrettable qu'*a minima* l'auteur des décisions ne prennent pas le temps nécessaire pour recevoir l'enfant, lui expliquer tant l'objet et le contenu de la décision prise que les motifs qui l'ont conduit à décider ainsi. Cela permettrait à l'enfant de comprendre que d'autres intérêts sont éventuellement en jeu, que sa parole a été effectivement prise en compte même si elle n'a pas primé face à ces autres considérations, et qu'ainsi il se sente moins « objet » des mesures prises le concernant.

*« Nous ne comprenons pas ce que dit le juge pendant l'audience, et même nos parents, ils ne comprennent pas tout. Quand l'éducateur dit « tu as compris ? », on répond « oui, oui » mais ce n'est pas vrai. Des fois nous sommes énervés. Le juge ne prend pas le temps d'expliquer. D'être sûr que tout le monde a compris sa décision. »*

S'agissant des mineurs non accompagnés, le Défenseur des droits a déjà souligné l'importance pour ces jeunes d'être reçus par une personne susceptible de leur expliquer les raisons de la décision administrative concluant à leur majorité, recevoir une copie de leur évaluation comportant des motifs non stéréotypés et de la décision de non admission au bénéfice de l'aide sociale à l'enfance, mentionnant les voies de recours administratives et judiciaires, ainsi qu'une notice explicative d'accès au droit. Cette information ainsi que la possibilité de se faire accompagner par un avocat doivent être données dans une langue qu'ils comprennent<sup>160</sup>.

De même, lors du classement sans suite d'une procédure pénale dans laquelle un enfant se dit victime de violences, il conviendrait que ce dernier soit reçu par un membre du parquet ou, sur délégation, par une association d'aide aux victimes, pour que ce classement sans suite lui soit notifié oralement et expliqué. Il importe en effet que l'enfant, pour continuer à grandir et se construire sereinement, comprenne qu'il a été entendu dans ses allégations, qu'une enquête a bien été menée et que, s'il y a classement sans suite, ce n'est pas forcément qu'on ne le croit pas mais qu'il n'y a pas suffisamment de preuves ou que les faits ne constituent pas en eux-mêmes un acte répréhensible au sens du code pénal.

Les avocats accompagnant les enfants dans le cadre de ces procédures ont un rôle important à jouer pour leur permettre une bonne compréhension de la procédure et de la décision finale. Encore faut-il que l'enfant puisse effectivement avoir accès à un avocat, ce qui n'est pas toujours le cas, comme a déjà pu le constater le Défenseur des droits en matière d'assistance éducative<sup>161</sup> ou de placement d'enfants en zone d'attente.<sup>162</sup>

Par ailleurs, lorsqu'un avocat est nommé et désigné pour le mineur, ce dernier n'est pas automatiquement convoqué tout au long de la procédure ou des procédures le concernant, ou ne reçoit pas de notification de toutes les décisions prises.

<sup>160</sup> Décision n° MDE-2014-127 relative à la situation de mineurs isolés étrangers et n° MDE 2016-183 relative à la situation de mineurs isolés étrangers.

<sup>161</sup> Voir sur ce point le rapport annuel thématique du Défenseur des droits relatif aux droits de l'enfant paru en 2018.

<sup>162</sup> Décision du Défenseur des droits n°2017-144 du 26 juin 2017.

En matière d'assistance éducative, cette difficulté semble accrue par le fait que l'application métier utilisée par les greffes, *Portalis*, ne contient pas de rubrique

permettant de renseigner le nom de l'avocat désigné ou choisi pour l'enfant.

## Recommandation 14

Le Défenseur des droits recommande que les décisions judiciaires, particulièrement en matière d'affaires familiales, d'assistance éducative et en matière pénale, soient expliquées à l'enfant, dans leur contenu et leur motivation, au besoin par l'intermédiaire d'un avocat, d'un travailleur social ou encore d'une association habilitée.



Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'une adolescente de 14 ans par son avocate. Cette dernière indiquait ne pas avoir été informée de la tenue de l'audience qui a donné lieu au jugement de placement de l'enfant auprès aux services de l'aide sociale à l'enfance. Ce jugement ne lui aurait par ailleurs pas été notifié, et ce malgré plusieurs relances de sa part.

Interrogé par le Défenseur des droits, le directeur principal des services de greffe judiciaire a indiqué que l'enfant étant déjà placée à l'aide sociale à l'enfance par ordonnance de placement provisoire et,

dans la mesure où elle était discernante, *« il appartenait à l'ASE et non au greffe du tribunal pour enfants de l'interroger pour savoir si elle souhaitait ou non être assistée d'un avocat »*.

Il ressort toutefois des pièces en la possession du Défenseur des droits que son avocate avait déjà été désignée par le bâtonnier de l'Ordre des avocats. Une fois désigné, l'avocat de l'enfant l'accompagne tout au long de la procédure et doit dès lors être informé de chaque audience. Il n'y a pas lieu de demander à l'enfant, avant leur tenue, s'il souhaite ou non être assisté.

## Recommandation 15

Le Défenseur des droits recommande aux pouvoirs publics de mettre en place des formations communes à l'ensemble des professionnels intervenant auprès des enfants sur les droits de l'enfant, et d'élaborer et diffuser des supports techniques visant à identifier les besoins de l'enfant et à y apporter une réponse adaptée.

## 2.4 Des institutions qui peinent à s'adapter aux spécificités de chaque enfant

La gestion du collectif est parfois difficile à concilier avec la prise en compte des besoins spécifiques de chaque enfant qui le compose.

Le Défenseur des droits constate régulièrement, à travers les saisines qui lui

sont adressées, que les institutions publiques peuvent rencontrer des difficultés pour accepter les spécificités de chaque enfant et leur apporter une réponse adaptée.

### ⌋ Certains enfants sont encore trop souvent discriminés

#### Les enfants en situation de handicap

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, le premier alinéa du 3<sup>e</sup> de l'article 2 de la loi n° 2008-496 du

27 mai 2008 interdit toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le handicap ou l'état de santé en matière d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services<sup>163</sup>.



Le Défenseur des droits a été saisi par des parents du refus d'accueil de leur fils, porteur du syndrome Down, au sein du centre de loisirs de leur commune dans le cadre des temps d'accueil extrascolaires.

Il ressort des éléments de l'instruction réalisée que le refus d'accueil de cet enfant fait suite à un essai de deux demi-journées qui n'a consisté qu'à l'accueillir de manière ponctuelle et à relever les difficultés rencontrées, sans aucune réflexion préalable ou postérieure concernant d'éventuels aménagements à apporter pour faciliter cet accueil.

Le maire de la commune indique que l'accueil de cet enfant nécessiterait la présence d'un personnel dédié auprès de lui et que la municipalité n'est pas en mesure de financer cet accompagnement. Or, si cette justification de l'impossibilité d'avoir recours à un personnel dédié pourrait être prise en compte, elle nécessite toutefois qu'une évaluation concrète préalable de la situation de l'enfant concerné ait été réalisée, notamment

pour conclure à la nécessité d'affecter un accompagnant à temps complet auprès de lui. En l'espèce, aucune réflexion n'a été entamée avec les parents ou des professionnels formés au handicap afin de s'assurer qu'un accompagnement par un personnel dédié était la seule solution envisageable pour accueillir cet enfant. D'autres solutions telles qu'une formation des professionnels encadrants, des activités modulables, une sécurisation des lieux ou encore des temps d'accueil aménagés, ne semblent pas avoir été réfléchies. Cette réflexion aurait d'autant plus dû être menée que cet enfant était auparavant accueilli dans le centre de loisirs d'une autre commune sans aucune difficulté particulière et sans présence d'un personnel dédié à ses côtés.


Dans cette situation, le Défenseur des droits a conclu à l'existence d'une discrimination fondée sur le critère du handicap et à une atteinte au droit aux loisirs et à l'intérêt supérieur de l'enfant.

<sup>163</sup> L'article 1 de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 définit la discrimination comme la situation dans laquelle, sur le fondement de son handicap ou de son état de santé, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre dans une situation comparable.



Malgré cette interdiction, de nombreux enfants handicapés, quel que soit leur handicap, sont tout particulièrement victimes de discriminations<sup>164</sup>, et ce principalement à l'école, dans l'accès aux activités périscolaires ou de loisirs<sup>165</sup>. Le refus d'accès ou d'accueil qui leur est opposé peut être particulièrement violent dans la mesure où il génère un sentiment de rejet de la part de la société.

De la même manière, lorsque l'établissement ne parvient pas à gérer le comportement de l'enfant ou apaiser ses crises, il aura trop souvent recours à l'exclusion de la structure.

 Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'un enfant âgé de 6 ans exclu d'un établissement privé sous contrat avec l'État, alors qu'il était en cours d'année scolaire.

La décision de radiation définitive est intervenue deux jours après que les parents ont communiqué à l'école un diagnostic de trouble du déficit de l'attention.

Les parents considèrent que cette exclusion est discriminatoire et qu'elle a pour motif le handicap de l'enfant. Selon eux, l'exclusion serait intervenue sans dialogue ni mise en place d'aménagements préalables. Le Défenseur des droits instruit et pourrait conclure à une atteinte discriminatoire au droit à l'éducation de l'enfant en raison de son handicap.

Comme il a déjà pu l'indiquer concernant les services de restauration scolaire<sup>166</sup>, le Défenseur des droits considère que tout trouble du comportement entraînant une perturbation du service devrait faire l'objet d'un échange avec les parents afin de recueillir leurs observations sur l'éventuelle situation de handicap de l'enfant, apporter un éclairage supplémentaire et envisager des adaptations du service, le cas échéant.

Les collectivités invoquent souvent, pour refuser l'accueil des enfants handicapés, des craintes liées à leur sécurité et à celle du groupe, l'absence de personnel qualifié pour les encadrer ou encore l'incompatibilité du handicap de l'enfant avec les activités proposées, alors qu'elles n'ont procédé à aucune évaluation *in concreto* de la situation de l'enfant et ne l'ont parfois même pas rencontré. La plupart du temps, aucun aménagement, en dehors d'un renfort en personnel, n'est envisagé. Ce dernier, outre qu'il n'est pas toujours nécessaire, est jugé trop onéreux et donne lieu à un refus d'accueil. Ces refus peuvent être particulièrement violents pour les enfants concernés.

Il convient dès lors de réaffirmer qu'un refus d'accès ou une exclusion en raison d'un handicap constitue une discrimination dès lors qu'aucun aménagement raisonnable n'est recherché, conformément à l'article 2 de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées.


L'argument de sécurité ne pourra donc être recevable que s'il est avéré que l'accueil de l'enfant soulève de sérieux problèmes de sécurité auxquels la collectivité n'est pas en mesure de répondre, au besoin en mettant en place des aménagements raisonnables.

De même, l'argument selon lequel des aménagements ne peuvent être mis en place au motif de leur caractère excessif et disproportionné ne peut être retenu que dans la mesure où la situation individuelle de l'enfant a réellement été évaluée, les aménagements nécessaires identifiés et concrètement envisagés et l'impossibilité de les mettre en place objectivement démontrée.

<sup>164</sup> Pour l'année 2018, le critère du handicap est le premier motif de saisine du Défenseur des droits en matière de discrimination (22,8%).

<sup>165</sup> Rapport de la mission nationale « Accueils de loisirs et handicap » de 14 décembre 2018, mission à l'initiative de la CNAF, portée par la fédération handicap loisirs pluriels, placée sous le haut patronage du Défenseur des droits.

<sup>166</sup> Défenseur des droits, Rapport « Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants ? L'intérêt supérieur de l'enfant, l'égalité des droits et la non-discrimination à table », 2019.


 Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au refus de participation à un séjour linguistique opposé à un enfant « multidys » par la société organisatrice. Ce refus, qui se fondait sur le fait que l'enfant présentait des difficultés de repérage dans le temps et dans l'espace, a été opposé après deux simples contacts téléphoniques, sans rencontre avec l'adolescent concerné, sans évaluation de ces capacités réelles. Aucun certificat d'aptitude ou de santé n'avait été demandé aux parents. Par ailleurs, aucune réflexion autour de la recherche de solution pouvant permettre sa participation n'avait été engagée.

Après instruction de la situation, le Défenseur des droits a conclu à l'existence d'une discrimination fondée sur le handicap ainsi qu'à une atteinte aux droits de l'enfant à l'éducation et aux loisirs et a rappelé à la société organisatrice que si le refus de participation d'un enfant handicapé à un

voyage linguistique peut être légitimé par l'objectif de sécurité poursuivi, ce refus ne peut qu'être basé sur une appréciation objective et individualisée de l'aptitude de l'enfant à participer à leur séjour en toute sécurité.

Il a recommandé une vigilance accrue, dès la réception des formulaires d'inscription, sur les difficultés que peuvent rencontrer les enfants souhaitant participer aux séjours linguistiques proposés, afin d'évaluer, de manière anticipée, les aménagements nécessaires à leur prise en charge, et leur faisabilité<sup>167</sup>.

La société organisatrice a indiqué par la suite au Défenseur des droits avoir modifié sa procédure afin de prendre en compte les recommandations qui lui ont été adressées. Il est ainsi notamment prévu un échange, de manière anticipée, avec les parents concernés afin d'envisager les aménagements qui pourraient être nécessaires à la participation d'un enfant handicapé à un séjour linguistique.

Le rapport annuel relatif aux droits de l'enfant du Défenseur des droits de 2015 « Handicap et protection de l'enfance : des droits pour des enfants invisibles » a mis la lumière sur les quelques 70 000 enfants pris en charge par la protection de l'enfance et en situation de handicap. Il déplore en particulier que la présence de troubles importants du développement conduise à des prises de décision unilatérales d'exclusion, principalement dans l'urgence, sans évaluation des conséquences directes pour l'enfant, sans préparation des relais nécessaires et sans élaboration d'un projet de « retour ».

Il souligne que dans tous les cas, ces exclusions, même temporaires, vont « faire rupture » pour l'enfant, avec des conséquences souvent négatives sur la confiance en soi et la confiance en l'adulte et risque d'obérer durablement le travail éducatif conduit auprès de lui.

## Les enfants d'origine étrangère

Les enfants et adolescents d'origine étrangère sont particulièrement sujets à des discriminations.

Il ressort d'une enquête menée par le Défenseur des droits début 2016 auprès d'un échantillon représentatif de plus de 5 000 personnes que « 80% des personnes correspondant au profil de "jeune homme perçu comme noir ou arabe" déclarent avoir été contrôlées dans les cinq dernières années (contre 16% pour le reste des enquêtés) ». Ces profils ont donc « vingt fois plus » de probabilités d'être contrôlés. Cette enquête<sup>168</sup> confirme que la mise en œuvre des contrôles d'identité visent essentiellement des jeunes hommes issus des minorités visibles, accréditant l'idée de contrôles « au faciès ». Cet état de fait ne concerne pas seulement les adultes mais également les adolescents proches de la majorité ou les jeunes majeurs.

<sup>167</sup> Décision du Défenseur des droits n° 2018-057 du 12 février 2018.


<sup>168</sup> Enquête du Défenseur des droits, publiée le 20 janvier 2017 sur l'accès aux droits, Volume 1 – Relations police / population : le cas des contrôles d'identité.

Le Défenseur des droits constate, à travers les saisines régulières qu'il reçoit relatives à des refus de scolarisation discriminatoires en raison de l'origine ou de la nationalité, que malgré les recommandations qu'il a émises à plusieurs reprises au cours des dernières années<sup>169</sup>, des entraves importantes dans l'accès à l'éducation des enfants étrangers perdurent.

Ce constat a été confirmé par l'étude sur la scolarisation des élèves allophones et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs en France réalisée par l'équipe de recherche de l'INSHEA pour le Défenseur des droits. Elle a mis également en évidence une inclusion en classe ordinaire pas toujours effective pour ces jeunes publics et un accompagnement des familles trop rare ainsi

que des moyens très inégaux des centres académiques pour la scolarisation des enfants nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes (CASNAV) pour organiser la scolarisation de ces élèves.

Dans le domaine de la protection de l'enfance, bien souvent, les mineurs non accompagnés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance ne bénéficient pas du même traitement que les autres enfants confiés (pas de désignation d'un référent au sein de l'aide sociale à l'enfance pour les accompagner, hébergement en hôtel avec un accompagnement éducatif limité ou encore dans des dispositifs dédiés aux mineurs non accompagnés comprenant un ratio d'éducateur par enfant particulièrement élevé par rapport aux standards habituels)<sup>170</sup>.



Le Défenseur des droits a été saisi des conditions dans lesquelles des mineurs non accompagnés étaient accueillis dans un foyer départemental de l'enfance. À l'issue de l'instruction, il est apparu que le foyer était constamment en sureffectif d'au moins 50% et très fortement dégradé.

Les conditions de prise en charge des adolescents apparaissaient indignes et de nature à engendrer une forme de maltraitance institutionnelle tant à l'égard des mineurs accueillis que des travailleurs sociaux mis dans l'impossibilité d'assurer leur mission d'accompagnement éducatif.

## Les enfants exposés aux violences de genre

Les enfants dont l'apparence ou le comportement dérogent aux représentations traditionnelles de la féminité et de la masculinité sont victimes de moqueries ou de rejets qui peuvent être qualifiées de violences, non seulement à l'école, mais potentiellement dans toutes les institutions.


Les données publiées par l'IFOP en mai 2019<sup>171</sup> révèlent que 20% des personnes LGBT interrogées signalent avoir été victimes d'injures ou de menaces verbales dans un établissement ou lors d'activités périscolaires.

L'école est le lieu dans lequel les personnes LGBT sont les plus exposées à des actes d'intimidation, de menaces ou de commentaires blessants en lien avec leur orientation sexuelle ou identité de genre. Il est regrettable, comme le déplorait déjà le Défenseur des droits dans son rapport consacré aux droits de l'enfant publié en 2017, que le guide d'intervention visant à accompagner les équipes pédagogiques dans l'organisation, la préparation et l'animation des séances d'éducation à la sexualité, pour les collèges et les lycées, n'aborde pas la lutte contre l'homophobie.

<sup>169</sup> Défenseur des droits (2016) « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun » rapport droits de l'enfant. Décision 2017-342 du 7 décembre 2017.

<sup>170</sup> Voir sur ce point la décision du Défenseur des droits 2019-058.

<sup>171</sup> Observatoire des LGBTPHOBIES - État des lieux 2019, Rapport d'étude pour la Fondation Jasmin Roy Sophie Desmarais, 13 mai 2019.


 Le Défenseur des droits a été saisi de la situation de Thomas né Sara<sup>172</sup>, âgé de 17 ans, qui s'identifie comme transsexuel. Il est scolarisé en internat dans un lycée, et est confié par le juge des enfants à l'aide sociale à l'enfance.

Thomas demande le soutien et l'intervention du Défenseur des droits auprès de l'établissement scolaire afin que le proviseur entende son souhait de ne plus être considéré comme une jeune fille mais comme un jeune homme ou encore de manière neutre. Il souhaite que le prénom Sara ne soit plus utilisé au profit de celui qu'il a choisi, Thomas. Il fait part de sa grande souffrance et de son envie d'arrêter le lycée dans ces conditions.

Interrogé sur son refus d'accéder à la demande de Thomas, le proviseur a indiqué ne pas avoir mesuré l'état émotionnel dans lequel se trouvait son élève et avoir décidé de donner des instructions à l'ensemble de l'équipe éducative pour qu'il soit désigné comme un homme et par son prénom choisi.

Le proviseur a également informé le Défenseur des droits de son intention de recevoir Thomas pour échanger globalement sur sa prise en charge et voir si d'autres aménagements pouvaient être étudiés pour faciliter son accueil.

Thomas a également indiqué rencontrer des difficultés liées à sa transidentité dans son foyer : non-remise du courrier s'il était adressé à Thomas et non à Sara, étiquetage de ses effets personnels tantôt avec un prénom tantôt avec l'autre, usage de l'un ou l'autre des prénoms suivant les professionnels... Le Défenseur des droits a invité la direction du foyer à prendre en compte la souffrance de Thomas et son souhait, et à faire en sorte que les professionnels intervenant auprès de lui adoptent un positionnement cohérent, y compris entre le foyer et le lycée.

## Recommandation 16

Le Défenseur des droits recommande aux pouvoirs publics, et particulièrement au ministère de l'Éducation nationale, de s'assurer de l'organisation effective et régulière, dans les lieux accueillant des enfants, d'actions de lutte contre les stéréotypes et de sensibilisation au vivre ensemble.



## B L'évaluation des besoins individuels de l'enfant, un processus qui peine à s'inscrire dans les pratiques professionnelles : l'exemple de la scolarisation des enfants en situation de handicap

Les institutions publiques ont parfois tendance à apporter une réponse générique aux besoins des enfants qu'elles accueillent ou accompagnent, soit que cette réponse soit considérée comme la meilleure quelle que soit la situation des enfants concernés, soit qu'elles ne prennent pas le soin d'évaluer individuellement et concrètement la situation de chacun d'entre eux.

La loi n°2005-102 du 11 février 2005<sup>173</sup> a donné une véritable impulsion à la scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire. À la rentrée scolaire 2005-2006, ils étaient 151 500 enfants et adolescents handicapés scolarisés en milieu ordinaire. Environ 340 000 élèves en situation de handicap ont fait leur rentrée en 2018, soit 20 000 (6%) de plus que l'année dernière dans les établissements publics et privés de l'Éducation nationale.


Ce bilan, globalement positif, est toutefois à nuancer au regard de difficultés persistantes rencontrées par certains élèves handicapés pour accomplir leur scolarité.

Le Défenseur des droits est saisi de nombreuses situations illustrant les atteintes aux droits des enfants en situation de handicap à bénéficier d'une éducation inclusive comprenant la mise en place de réponses adaptées à leurs besoins. En effet, il ne suffit pas de scolariser un enfant handicapé, encore faut-il lui permettre de suivre sa scolarité dans de bonnes conditions et mettre les moyens nécessaires afin que cette scolarisation ne constitue pas en elle-même une situation de violence.

<sup>173</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, NOR: SANX0300217L.

Dans son rapport faisant suite à sa visite en France du 3 au 13 octobre 2017<sup>174</sup>, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées « encourage le Gouvernement à passer de l'approche individuelle appliquée actuellement, qui veut que les enfants handicapés s'adaptent au système scolaire, à une approche générale visant à transformer le système d'enseignement de sorte qu'il accueille, dans une démarche inclusive, les enfants handicapés. ».

Elle demande ainsi instamment à la France dans ce même rapport, « de fermer les établissements médico-sociaux existants afin de permettre à tous les enfants handicapés d'être scolarisés dans des établissements ordinaires et de bénéficier de l'aide appropriée. ».

 Le Défenseur des droits a été saisi par une mairie face aux difficultés qu'elle rencontrait pour accueillir une fillette autiste au sein du centre de loisirs et des accueils périscolaires. Depuis quelques temps, l'enfant développait des troubles du comportement en fin de journée, compromettant sa sécurité et celle des autres enfants présents.

Certaines mesures ont été mises en place par la mairie. Ainsi, dans un premier temps, un animateur référent avait été dédié à l'accompagnement de l'enfant pendant les temps périscolaires et extra-scolaires. L'auxiliaire de vie scolaire (AVS) de l'enfant avait été recruté par la mairie pour l'accompagner sur les temps de cantine et permettre ainsi une continuité de prise en charge par une seule personne.

L'enfant manifestant de nombreux troubles, des temps de concertation avec la famille, le SESSAD et la mairie ont eu lieu afin de faire le point sur l'évolution de la situation.

Sur ce point, la position du Défenseur des droits diffère de celle de la Rapporteuse spéciale. En effet, comme il a pu l'indiquer dans son avis n°19-06 du 10 avril 2019<sup>175</sup>, il considère nécessaire de développer des réponses adaptées à toutes les situations de handicap en favorisant, le plus possible, l'inclusion scolaire. Pour autant, scolariser tous les enfants handicapés dans des établissements et des classes ordinaires, quels que soient la nature de leur handicap et de leurs besoins, peut pour certains constituer une forme de maltraitance. Il en va de même pour les temps d'accueil périscolaires.

Le SESSAD est par ailleurs intervenu à la demande de la mairie auprès des animateurs pour sensibiliser les équipes au handicap, et notamment à l'autisme.

La fillette étant accueillie sur des plages horaires relativement longues (8h-18h30 tous les jours), et les troubles se manifestant principalement le soir, lors des activités libres, et ce malgré les aménagements mis en place, une réduction du temps d'accueil, uniquement sur le soir, a dû être proposée à la famille. Toutefois, afin de ne pas laisser la famille sans solution, la mairie s'est rapprochée d'une entreprise d'aide à la personne, spécialisée dans l'accompagnement des personnes handicapées. Une réunion rassemblant tous les acteurs institutionnels et la famille s'est tenue afin qu'une proposition d'accompagnement de l'enfant à domicile après l'école se mette en place, via notamment une demande de complément pour financer l'aide humaine supplémentaire auprès de la MDPH.

<sup>174</sup> Rapport sur les droits des personnes handicapées de la Rapporteuse spéciale, M<sup>me</sup> DEVANDAS, lors de sa visite en France (A/HRC/40/54/Add.1).

<sup>175</sup> Avis n°19-06 du 10 avril 2019 relatif à l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université.

Le principe de l'inclusion scolaire doit respecter le bien-être de l'enfant. Il ne doit pas conduire à sur-solliciter un enfant ou à lui imposer un rythme qu'il ne peut pas suivre ou des gestes qu'il ne peut pas réaliser<sup>176</sup>.

Il est essentiel de rappeler que l'école inclusive implique prioritairement que l'école s'adapte (formation des enseignants, adaptation de la scolarité, ...) aux besoins des élèves en situation de handicap. L'enjeu va être d'autant plus important avec la scolarisation obligatoire des enfants dès 3 ans, y compris pour les enfants handicapés. Le Défenseur des droits a fait part de ses préoccupations à ce sujet dans l'avis qu'il a rendu sur le projet de loi relatif à l'école de la confiance<sup>177</sup>.

Le Défenseur des droits constate régulièrement que la présence d'un accompagnant d'élève en situation de handicap (AESH) est souvent considérée comme la seule et unique réponse à apporter aux besoins de l'enfant et la seule solution permettant de l'accueillir, que ce soit durant les temps scolaires ou périscolaires.

Or, sur ce point, l'accompagnement par une aide humaine, qui relève d'une décision de la MDPH, ne doit pas être « l'arbre qui cache la forêt ». Ce n'est pas la seule réponse envisageable ni toujours la plus adaptée pour répondre aux besoins de tous les enfants porteurs d'un handicap. Des solutions d'adaptation peuvent être imaginées en concertation entre les parents et les enseignants. Des outils tels que le Geva-Sco, permettant d'évaluer la situation et les besoins de l'élève en situation scolaire tant du point de vue de ses activités d'apprentissage, de sa mobilité, de sa sécurité, des actes essentiels de la vie quotidienne, ou encore de ses activités relationnelles et de sa vie sociale, vont dans ce sens. Il revient à l'équipe pédagogique d'adapter l'offre éducative pour qu'elle corresponde aux facultés et aux besoins de l'enfant en restant inclusive.

## Recommandation 17

Le Défenseur des droits appelle à renforcer la formation, initiale et continue, des professionnels de l'Éducation nationale en insistant sur l'adaptation des pratiques professionnelles aux besoins particuliers des élèves handicapés et en promouvant les échanges d'expérience quant à la mise en place d'adaptations et aménagements de la scolarité pouvant répondre aux besoins de ces derniers.

<sup>176</sup> Contribution de l'association APF France handicap.

<sup>177</sup> Avis du défenseur des droits n°19-04 du 28 janvier 2019.





# 3

## La nécessaire évolution de l'organisation même des institutions publiques pour empêcher les violences envers les enfants



Les difficultés rencontrées par les institutions publiques pour parvenir à enrayer les violences commises envers les enfants et le fait qu'elles induisent elles-mêmes indirectement des violences en ne prenant pas suffisamment en compte leur intérêt supérieur, et ce malgré une prise de conscience et un investissement considérable de nombreux professionnels, amène à s'interroger sur l'existence de causes structurelles, liées à l'organisation même des services publics.

De nombreuses situations de violences pourraient être évitées si les services publics disposaient des moyens nécessaires pour mener à bien les missions qui leur sont dévolues. Les logiques gestionnaires actuellement à l'œuvre ont tendance à négliger la dimension humaine du travail social, et le fonctionnement en silo ne permet pas toujours une prise en compte globale de l'enfant.

### 3.1 Des moyens insuffisants consacrés à l'enfance

Dans ses observations finales relatives à l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant en France, en 2016, le Comité des droits de l'enfant note avec préoccupation que, malgré d'importants investissements publics en faveur de l'enfance, l'attribution de certaines ressources est inéquitable. Il demeure préoccupé par l'absence de progrès dans la réalisation d'analyses budgétaires cohérentes et recommande ainsi à l'État français d'établir un processus budgétaire qui tienne dûment compte des besoins des enfants, qui définisse clairement les crédits alloués aux enfants dans

les secteurs pertinents et les administrations concernées et prévoie des indicateurs spécifiques et un système de suivi.

Il recommande par ailleurs de contrôler et d'évaluer l'efficacité, l'adéquation et l'équité de la distribution des ressources allouées à la mise en œuvre de la Convention.

La mise en œuvre de ces recommandations paraît essentielle pour doter les institutions publiques des moyens adéquats à la mise en œuvre de leurs missions, et ainsi notamment réduire les délais de traitement et de prise en charge et améliorer l'offre des établissements médicaux, sociaux ou médico-sociaux.

## Λ Pour parvenir à réduire les délais de traitement des demandes

Au travers des situations dont il est saisi, le Défenseur des droits constate l'allongement des délais de procédure concernant des enfants, qu'elles soient administratives ou judiciaires. Pourtant, le temps de l'enfant n'est pas celui de l'adulte : d'abord son écoulement n'est pas perçu de la même manière, et surtout tout retard pris dans les réponses apportées peut avoir des conséquences importantes dans cette période cruciale pour le développement de l'être humain.

L'évaluation des besoins d'un enfant handicapé et les réponses à apporter à ses besoins, qu'il s'agisse d'une orientation vers un établissement médico-social, d'une orientation scolaire en unité locale d'inclusion (ULIS) ou en milieu ordinaire avec le bénéfice d'aides matérielles ou humaines, la mise en place d'aménagements pédagogiques ou de la scolarité, dépend de la MDPH. Or, le Défenseur des droits constate, dans la majorité des dossiers qui lui sont transmis, des délais de traitement particulièrement longs.

Le dernier rapport d'activité des MDPH, publié par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)<sup>178</sup>, confirme ces difficultés.

Il note des délais de traitement en diminution pour les adultes, mais en augmentation pour les enfants. Le délai moyen s'établit à 3 mois et 20 jours, mais peut aller d'un mois et demi à plus de sept mois pour certaines MDPH. Cette difficulté a également été relayée par la mission d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université de la République 14 ans après la loi du 11 février 2005 dans son rapport remis à l'Assemblée nationale<sup>179</sup>.

Ces délais peuvent laisser l'enfant sans accompagnement adapté ou entraîner une rupture dans la continuité de son accompagnement entre l'échéance des droits reconnus par la dernière décision et la notification d'une nouvelle. Il en est notamment ainsi concernant l'accompagnement par une aide humaine en milieu scolaire. La présence d'un AESH auprès de l'enfant pourra être suspendue dans l'attente de la notification de la décision de la MDPH, puis du temps nécessaire à un éventuel recrutement de personnel pour assurer cette mission par les services de l'Éducation nationale.



L'attention du Défenseur des droits a été appelée par un élu sur la situation de mineurs

non accompagnés vivant dans un squat qui devait faire l'objet d'une évacuation. Alertés de la présence de ces mineurs dans le squat, les services du conseil départemental les ont invités à se présenter, le matin même de l'évacuation, auprès du service chargé de l'évaluation de leur minorité et de leur isolement. Ils s'y sont effectivement rendus et se sont vu remettre une date de rendez-vous, à deux mois, sans être mis à l'abri dans l'attente.

Ils auraient été retrouvés, avec des adultes évacués du squat, dans un nouveau campement, duquel ils ont une nouvelle fois été évacués par la police quelques jours plus tard. L'instruction menée par le Défenseur des droits a confirmé les délais de deux mois et demi avant le premier rendez-vous pour un entretien d'évaluation des mineurs non accompagnés dans ce département, un sixième d'entre eux seulement bénéficiant d'une mise à l'abri dans cette attente.

<sup>178</sup> CNSA, « 2017 : Le réseau des MDPH, acteur de son évolution - Synthèse des rapports d'activité 2017 des maisons départementales des personnes handicapées », Dossier technique, décembre 2018.

<sup>179</sup> Assemblée nationale, Rapport de la commission d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université de la République, quatorze ans après la loi du 11 février 2005.

De la même manière, dans de nombreux départements, l'évaluation de la minorité et de l'isolement des mineurs non accompagnés n'est pas réalisée dans le délai prévu par les textes<sup>180</sup> et il a pu être constaté des recueils provisoires durant plus de cinq mois<sup>181</sup>.

La mission bipartite sur les mineurs non accompagnés notait, en janvier 2018<sup>182</sup>, que, selon l'association des départements de France (ADF), cette évaluation était en moyenne réalisée sous 40 jours. Certains mineurs étrangers restent ainsi plusieurs mois dans une incertitude totale quant à leur avenir. Ces délais sont d'autant plus problématiques que certains conseils départementaux ne respectent pas leur obligation de mise à l'abri durant ce temps d'évaluation, les mineurs se retrouvant ainsi en errance, sans accompagnement ni protection.

Les délais de traitement sont également problématiques dans le domaine judiciaire, qu'ils concernent des procédures pénales ou civiles. Ainsi, le Défenseur des droits a pu observer, au travers des dossiers dont il est saisi, des délais d'enquête particulièrement longs, sans acte de procédure pendant plusieurs mois alors même que l'auteur présumé des faits faisait partie de l'environnement proche du mineur victime<sup>183</sup>.

En assistance éducative, il a également observé certains délais d'audiencement excessivement longs, tant devant le juge des enfants que devant la chambre des mineurs en cas d'appel. Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de situations dans lesquelles une première audience devant le juge des enfants est organisée plus de six, parfois plus de dix mois<sup>184</sup>, suivant l'introduction d'une requête.

Dans ces situations, qui concernent le plus souvent des personnes se disant mineures non accompagnées, le Défenseur des droits insiste sur la nécessité de statuer rapidement sur leur demande de protection<sup>185</sup>. En effet, lorsque la requête en assistance éducative concerne une personne se disant mineure non accompagnée, cette dernière reste très souvent en errance, sans hébergement ni prise en charge éducative, dans l'attente du prononcé de la décision du juge des enfants. Les centres d'hébergement pour adultes refusent de les prendre en charge dans la mesure où ils se déclarent mineurs et relèvent de la protection de l'enfance. Ces délais ont également des conséquences en matière de scolarisation et de régularisation de leur situation administrative<sup>186</sup>.

Par ailleurs, que la procédure en assistance éducative concerne un mineur non accompagné ou un enfant placé provisoirement hors du domicile familial, il n'est pas rare de constater que l'audience en appel sur une décision du juge des enfants n'intervient qu'après l'échéance de la mesure ordonnée et une nouvelle audience devant le juge des enfants, ce qui compromet l'effectivité du droit à un second degré de juridiction.

Pour être exécutée, hors l'hypothèse d'une exécution volontaire, une décision doit avoir été notifiée. Or, là encore, le Défenseur des droits constate dans certains dossiers des délais particulièrement longs de notification pouvant atteindre plus de trois mois. Outre qu'ils ne respectent pas les dispositions légales<sup>187</sup>, ces délais peuvent retarder l'exécution de la décision ou encore priver pendant des mois les parties de leur droit de faire appel alors que la mesure de placement, par exemple, est assortie de l'exécution provisoire et effective.

<sup>180</sup> L'article R.221-11 du CASF, dans son alinéa premier, prévoit : « Le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours, à compter du premier jour de sa prise en charge, selon les conditions prévues aux deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 223-2 ». Il précise à l'alinéa 2 que « au cours de la période d'accueil provisoire d'urgence, le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de cette personne au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement ».

<sup>181</sup> Voir par exemple la décision du Défenseur des droits n°2018-100.

<sup>182</sup> Mission bipartite sur les mineurs non accompagnés, IGAS, IGA, IGJ et ADF, note de janvier 2018.

<sup>183</sup> Voir sur ce point la décision du Défenseur des droits n°2019-133.

<sup>184</sup> Voir par exemple décisions n°2016-241, 2016-242, 2017-009.

<sup>185</sup> Voir notamment la recommandation du Défenseur des droits n°5 du 21 décembre 2012 et sa décision 2016-52 du 26 février 2016

<sup>186</sup> Dans le cadre d'une mission d'information, le Sénat note sur ce point « (...) Ces délais retardent et donc raccourcissent une éventuelle prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance et peuvent même conduire un mineur à atteindre la majorité. Par ailleurs, la situation des jeunes qui ont été évalués majeurs mais ont saisi directement le juge des enfants, que l'on désigne parfois comme des « mineurs » est particulièrement précaire puisqu'ils n'ont pas accès aux structures réservées aux majeurs ». Voir Sénat, rapport d'information sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, 2017.

<sup>187</sup> L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 1190 du même code précise que « Les décisions du juge sont notifiées dans les huit jours aux parents, tuteur ou personne ou service à qui l'enfant a été confié, ainsi qu'au conseil du mineur s'il en a été désigné un. »

Il semble que le ministère de la justice porte ses efforts sur les effectifs de juges des enfants et de magistrats du parquet dont l'essentiel des postes devraient être pourvus à la rentrée 2019 et qu'une nouvelle clé de répartition serait mise en œuvre en 2020 pour les juges des enfants afin de tenir compte des besoins.

Néanmoins, la situation des greffes des tribunaux pour enfants demeure très préoccupante : il manquait 144 emplois de greffiers en leur sein en 2017.

## B Pour augmenter et diversifier l'offre sociale, médicale et médico-sociale

Les délais auxquels sont confrontés les enfants pour qu'une réponse soit apportée à leur situation ne concernent pas seulement le traitement de leur dossier mais également l'exécution même des mesures, faute d'une « offre » de prise en charge suffisante.

En assistance éducative, le Défenseur des droits a été saisi de situations dans lesquelles une mesure d'investigation, d'assistance éducative en milieu ouvert ou encore de placement a été ordonnée par le juge des enfants et n'est toujours pas exécutée plusieurs mois après la notification de la décision faute de place.

Ce constat rejoint celui de plusieurs professionnels, magistrats de la jeunesse et de la famille et travailleurs sociaux qui ont publié pétitions et tribunes afin d'alerter tant les conseils départementaux que les autorités de l'État sur cette question.

Ces retards sont d'autant plus inquiétants que l'ouverture d'une procédure en assistance éducative repose sur l'existence d'un danger potentiel pour l'enfant. Les mesures ordonnées doivent être exécutées avec diligence, sous peine de laisser perdurer la situation de danger, voire de l'aggraver, et de priver la procédure en assistance éducative de toute efficacité. En outre, les délais d'attente amènent à discréditer, pour les enfants, comme pour les familles, le travail éducatif engagé auprès d'eux et les professionnels eux-mêmes.

Pendant de longs mois, la mobilisation des professionnels a été grande et une médiatisation large a permis une prise de conscience de l'urgence à trouver des solutions.

Le ministère des solidarités et de la santé et le ministère de la justice ont confié à l'inspection générale de l'action sociale (IGAS) et l'inspection générale de la justice (IGJ), en mars 2019, une mission conjointe relative aux délais d'exécution des décisions judiciaires civiles. La mission avait pour objectif de dresser un état des lieux de ces délais d'exécution et de proposer des solutions visant à les restreindre. Le rapport qui devait être remis aux ministres concernés à la fin du mois de mai 2019 n'est pas publié au moment de la rédaction du présent rapport<sup>188</sup>.

Cette impossibilité d'accompagner et de prendre en charge certains enfants qui disposent pourtant d'une décision allant en ce sens, s'illustre également dans le domaine médico-social.

Les enfants en situation de handicap souffrent tout particulièrement d'un nombre de places insuffisant en institution. Le Défenseur des droits est régulièrement alerté face à cette difficulté, qui peut placer certains enfants et leur famille dans des situations dramatiques.

Dans un courrier adressé à la secrétaire d'État aux personnes handicapées en décembre 2018, dans laquelle elle l'alertait sur l'urgence de la situation, courrier rendu public par une association, la directrice de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées de Seine-Saint-Denis<sup>189</sup>

<sup>188</sup> La Défenseure des enfants a été auditionnée par la mission dans le cadre de ce rapport le 20 mai 2019.

<sup>189</sup> Courrier adressé le 18 juillet 2018 par les membres de la CDAPH de Seine-Saint-Denis à la Secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, retranscrit sur le site « Ecole et Handicap », <https://ecole-et-handicap.fr/mdph-etablissement-medico-educatif/>

indiquait que, dans son département, 3 400 enfants et adolescents bénéficiaient d'une orientation en institut médico-éducatif, en institut médico-éducatif professionnel ou en institut thérapeutique et professionnel. Or, il existe 1 800 places dans ces établissements en Seine-Saint-Denis. Elle précisait que parmi les enfants qui n'avaient pu trouver une place en établissement ou en service spécialisé, 350 n'avaient eu d'autre solution que de rester au domicile ; 130 avaient trouvé une place en Belgique ; 300 jeunes avaient été admis en

ULIS alors que cela ne correspondait pas à leurs besoins.

Les besoins et l'ampleur du manque de place en établissement médico-social pour les enfants varient d'un département à l'autre. Il n'existe actuellement pas de données nationales sur le nombre de places qu'il serait nécessaire de créer afin de mettre en œuvre les orientations en établissement médico-social décidées par la MDPH.

## Recommandation 18

Le Défenseur des droits recommande à l'État, avec la collaboration des pouvoirs publics locaux, d'élaborer une base de données des établissements et services sociaux et médico-sociaux destinés aux enfants, précisant les publics pris en charge, les moyens mis à disposition, les capacités d'accueil, ainsi que la procédure à suivre pour une prise de contact.

Il recommande à l'État de garantir la mise à jour régulière de la base de données ainsi que son accessibilité à tous les professionnels du secteur social et médico-social.

Afin de répondre aux situations critiques et permettre, notamment, à tous les enfants handicapés de bénéficier d'un accompagnement adapté, une démarche dite « une réponse accompagnée pour tous » a été mise en place à compter de 2016. Elle prévoit que chaque personne en difficulté, du fait de l'absence d'un accompagnement médico-social adapté ou d'un risque de rupture de la prise en charge, puisse bénéficier d'un plan d'accompagnement global (PAG) qui détermine les mesures à mettre en œuvre pour bénéficier d'une réponse immédiate, construite en fonction de l'offre locale disponible.

S'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur la mise en œuvre de ce nouveau dispositif, généralisé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, mais mis en œuvre de façon très disparate selon les MDPH, il convient de rester vigilant à ce qu'une véritable évaluation des besoins de l'enfant soit réalisée, déconnectée des contingences de l'offre de service locale.

En outre, les réponses élaborées par défaut, « faute de mieux », dans le cadre du PAG ne doivent pas devenir des solutions pérennes. Cette démarche ne saurait se substituer à une adaptation de l'offre médico-sociale aux besoins identifiés.

Le manque de places dans les structures d'hébergement peut aussi conduire à accueillir des mineurs avec des adultes, au détriment de leur intérêt supérieur. Le Défenseur des droits a déjà eu l'occasion de le déplorer concernant des mineurs non accompagnés<sup>190</sup>. Un autre sujet de préoccupation est l'hospitalisation fréquente d'enfants au sein de services de psychiatrie adulte, en raison d'un nombre insuffisant, voire de l'absence totale<sup>191</sup>, de lits en pédopsychiatrie dans certains territoires.

<sup>190</sup> Décision 2017-144 portant recommandations individuelles et générales sur la prise en compte de l'intérêt de l'enfant placé en zone d'attente.

<sup>191</sup> Ce qui serait le cas dans une dizaine de départements. Voir sur ce point CGLPL, Les droits fondamentaux des mineurs en établissement de santé mentale, 2017, p. 134.



Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'une enfant, âgée de 13 ans, hospitalisée durant trois jours dans le service hospitalier d'urgence psychiatrique non pédiatrique, au sein duquel elle a été victime d'une agression

sexuelle par un patient adulte hospitalisé sous contrainte dans ce service pour raison de « décompensation psychotique avec hétéro-agressivité au domicile et propos délirants de persécution ».

## 🔗 Pour permettre une détection précoce des difficultés

Les départements ont réduit de manière considérable ces dernières années les moyens, et notamment les effectifs, en matière de prévention spécialisée. Le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'avenir de la prévention spécialisée fait état d'une « *d'une crise sans précédent du financement de la prévention spécialisée* », notant que la prévention spécialisée diminue dans de nombreux départements indépendamment des besoins des publics et a disparu dans d'autres à la suite de choix politiques délibérés. Les baisses iraient de 2% à 50%, se traduisant par des suppressions de postes, au point que certaines associations n'ont plus d'équipes ni même de binôme mais un seul éducateur<sup>193</sup>.

Le Défenseur des droits a déjà exprimé son inquiétude dans son avis 16-20 du 19 septembre 2016 relatif à la prévention spécialisée<sup>194</sup>, face à la baisse notoire des fonds alloués par les conseils départementaux à la prévention spécialisée, doublée d'une forte inégalité territoriale, avec pour conséquence la remise en cause de la pérennité des équipes, voire même de leur existence. Il rappelle qu'elle fait partie intégrante de la mission de protection de l'enfance confiée

aux départements, constitue une mission obligatoire pour les conseils départementaux, comme cela a d'ailleurs été rappelé par la cour administrative d'appel de Nantes<sup>195</sup> et qu'elle doit précisément figurer dans le projet de service de l'aide sociale à l'enfance prévu par le code de l'action sociale et des familles.

À ce jour, le gouvernement semble vouloir replacer la prévention spécialisée au cœur tant de la protection de l'enfance que de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Il conviendra de veiller à la mise en œuvre d'actions concrètes visant à promouvoir cette mission et à lui donner les moyens concrets suffisants de fonctionner pleinement.

En outre, le Défenseur des droits a régulièrement adressé aux pouvoirs publics des recommandations visant à soutenir les activités de prévention des services de protection maternelle et infantile et de médecine scolaire<sup>196</sup>.

La Cour des comptes<sup>197</sup> et le CESE<sup>198</sup> ont également produit des rapports mettant en lumière les difficultés grandissantes de ces services notamment pour assumer leurs missions réglementaires, et ce, sur l'ensemble du territoire, incluant les outre-mer.

<sup>193</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information déposé par la commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission sur l'avenir de la prévention spécialisée, 1<sup>er</sup> février 2017.

<sup>194</sup> Défenseur des droits, Avis 16-20 du 19 septembre 2016 relatif à la prévention spécialisée.

<sup>195</sup> Arrêt du 21 juin 2017, n° 15NT01292 : « le département, responsable de la protection de l'enfance dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, est tenu d'organiser et de participer, dans les lieux de son territoire où se manifestent des risques d'inadaptation sociale ou dans les zones urbaines sensibles, aux actions collectives visées à l'article L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles, et notamment celles dites de prévention spécialisée ».

<sup>196</sup> Dans son rapport annuel dédié aux droits de l'enfant de 2017, le Défenseur des droits évoquait plusieurs pistes d'amélioration, qui sont toujours d'actualité. Dans le rapport annuel de 2018, il a relevé que l'enjeu est notamment de préserver l'universalisme des services de PMI. Une information quant à l'existence, au rôle et aux missions de ces services devrait obligatoirement être délivrée dans toutes les maternités et inscrite dans le carnet de santé dans la mesure où leur fréquentation doit s'insérer dans un parcours de droit commun de tout jeune parent, en assurant par ailleurs la mise en œuvre d'interventions plus spécifiques en faveur de certains enfants dont les besoins sont particulièrement identifiés. Il a ainsi recommandé de garantir la pérennité de la protection maternelle et infantile, tant dans ses missions de santé publique que dans ses activités médico-sociales.

<sup>197</sup> Cour des comptes, « La santé dans les Outre-mer, une responsabilité dans la République », rapport public thématique, 2014.

<sup>198</sup> CESE, « La protection maternelle et infantile », octobre 2014.

Suite à la remise du rapport de mission<sup>199</sup> de Madame Michèle Peyron, députée de Seine-et-Marne, le secrétaire d'État à la protection de l'enfance a annoncé la mise en œuvre d'une contractualisation de l'État avec les départements volontaires, laquelle passera notamment par la définition d'objectifs de santé publique qui viendront remplacer les normes actuelles de la PMI « devenues obsolètes ». Il reste à mesurer la mise en œuvre concrète de ces annonces.

Concernant la protection de l'enfance, les moyens humains ne sont pas non plus à la hauteur des besoins. Les travailleurs sociaux doivent accompagner en moyenne 40 enfants<sup>200</sup>, ce qui ne leur permet de voir chacun d'entre eux qu'une fois par mois en moyenne et donc ne leur permet pas de conduire un travail de qualité, en particulier de créer avec l'enfant des conditions propices à l'instauration de la confiance. Le manque de moyens est identifié avec une acuité particulière dans certains territoires d'outre-mer, en Guyane comme à Mayotte, comme l'a déjà noté le Défenseur des droits dans son rapport relatif à l'accès aux droits et aux services publics en Guyane<sup>201</sup>.

En matière de santé, dans ses observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France de janvier 2016, le Comité des droits de l'enfant indiquait notamment être préoccupé par le manque de personnel médical spécialisé. La répartition territoriale des pédopsychiatres, est empreinte de fortes disparités.

La densité moyenne est de 15,1 pédopsychiatres pour 100 000 jeunes de moins de 20 ans, avec une variation de moins de 4 pour les départements les moins dotés à 23 dans les départements les mieux dotés. Cette densité est de près de 100 pour 100 000 jeunes à Paris. Concernant les centres médico-psychologiques (CMP), le haut conseil à la santé publique notait en 2016 que les délais moyens pour obtenir un rendez-vous en CMP dépassaient 67 jours<sup>202</sup>. En zone rurale et dans certaines villes marquées par le chômage et la paupérisation, le délai pouvait atteindre cinq mois.

En 2017, le rapport d'information du Sénat sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France confirmait cette réalité et mettait en évidence que, par rapport à la forte hausse constatée des besoins, le nombre de structures de prise en charge et leurs effectifs avaient très peu augmenté. Il notait que « si le nombre de CMP a très légèrement progressé, celui des autres structures contribuant à la prise en charge psychiatrique des enfants et adolescents (associatives, structures privées, hospitalières, hospitalo-universitaires, médico-sociales) n'a pas crû »<sup>203</sup>. Ainsi, le dernier rapport de la CNSA évalue à 64 jours en moyenne le délai pour obtenir un premier rendez-vous et deux mois entre le premier rendez-vous et une première intervention au sein d'un centre d'action médico-sociale précoce (CAMSP)<sup>204</sup>. Or, la précocité de la prise en charge est essentielle pour les jeunes enfants.

## Recommandation 19

**Le Défenseur des droits recommande à l'État et aux collectivités territoriales de mettre en place des outils permettant d'évaluer les moyens nécessaires à la mise en œuvre effective des politiques publiques en faveur de l'enfance, et de s'assurer que les crédits nécessaires soient affectés conformément aux résultats de cette évaluation.**

<sup>199</sup> PEYRON Michèle, JACQUEY-VASQUEZ Bénédicte, LOULERGUE Pierre, POISSY Cécile, « Pour sauver la PMI, agissons maintenant ! », juin 2019.

<sup>200</sup> Ce chiffre est très disparate selon les départements. Le même éducateur de la PJJ peut suivre 30 à 35 situations délicates, selon Jean-Pierre Rosenczveig : « Emprisonnement des mineurs – alerte danger : les réponses sociales se tendent », Association jeunesse et droit, 2017/6, n° 336-367, p. 74.

<sup>201</sup> Défenseur des droits, « Accès aux droits et aux services public en Guyane : Compte rendu du déplacement du Défenseur des droits en octobre 2016 », 2016.

<sup>202</sup> Haut conseil de la santé publique, Rapport « évaluation du plan psychiatrie et santé mentale 2011-2015 », mars 2016.

<sup>203</sup> Sénat, rapport d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France, 4 avril 2017.

<sup>204</sup> CNSA, « Rapport d'activité des CAMSP. Synthèse nationale des données 2016 », Dossier technique, novembre 2018.

## 3.2 Des logiques administratives qui priment sur le soin apporté aux enfants

Avec la mise en place de processus de « rationalisation » des dépenses publiques telles la RGPP et dans un contexte économique et financier contraint, les institutions publiques ont progressivement modifié leur organisation, leur fonctionnement et reconfiguré leur offre de service avec pour objectif premier une maîtrise de leurs dépenses.

Ainsi que noté dans différentes saisines, ou observé par le Défenseur des droits à l'occasion de ses différents déplacements, il résulte de ces logiques gestionnaires une perte du sens du travail pour les professionnels qui a des répercussions sur la qualité de la prise en charge.

Le bien-être des enfants accueillis repose en partie sur celui des professionnels qui les accompagnent. Il est donc essentiel de permettre à ces derniers d'exercer leur mission dans un cadre cohérent et bienveillant, en rétablissant que l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale et en favorisant une organisation et un cadre de travail soutenant.

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, lors de l'audition de la France en janvier 2016 avait d'ailleurs interrogé la délégation gouvernementale sur les priorités qui étaient faites concernant les enfants.

### ┌ Lutter contre les logiques gestionnaires qui éloignent du travail auprès de l'enfant

Les modes de financement des établissements et des services peuvent conduire à des prises en charge inadaptées. Le rapport de l'action 72 de la feuille de route de la protection de l'enfance a ainsi souligné que les limites de la facturation à la « journée » et du taux d'occupation « qui vont à l'encontre de l'intérêt que représente la notion de parcours ou de situation accompagnée sont une évidence. Cette approche mathématique de la présence des enfants au sein de l'institution constitue un frein réel à l'évolution des pratiques, notamment pour maintenir un travail avec les patients en instituant des temps de présence au domicile. Les prises en charge multiformes souhaitées demandent plutôt l'approche globale d'une dotation budgétaire couplée avec des indicateurs de coûts dans les établissements de protection de l'enfance. »<sup>205</sup>.

Il est à noter sur ce point que, concernant les établissements et services relevant de la protection judiciaire de la jeunesse, les centres éducatifs fermés (CEF) sont financés par

une dotation globale de financement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Le budget déterminé en début d'année est financé indépendamment du niveau d'activité, ce qui garantit aux associations gestionnaires un financement régulier. L'extension de la dotation globale de financement aux services d'investigation éducative et aux services de réparation pénale est envisagée pour le 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>206</sup>.

Concernant les établissements et services médico-sociaux, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la CNSA conduisent, depuis fin 2014, des travaux visant à une réforme de la tarification des établissements et services qui accueillent et accompagnent les personnes handicapées, qu'il s'agisse d'adultes ou d'enfants. Ce projet « SERAFIN-PH »<sup>207</sup> a pour objectif de proposer un nouveau dispositif d'allocation de ressources à ces établissements et services afin de rendre les parcours de vie des personnes handicapées plus faciles.

<sup>205</sup> Recommandation de l'action 72 de la feuille de route de la protection de l'enfance « clarifier les modalités de contrôle et d'accompagnement des établissements et services de protection de l'enfance », p. 16.

<sup>206</sup> Voir sur ce point la circulaire de la ministre de la justice, garde des Sceaux, du 15 mars 2019 relative à la campagne budgétaire 2019 des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse, NOR : JUSF1907890C.

<sup>207</sup> SERAFIN-PH est l'acronyme de « Services et établissements : réforme pour une adéquation des financements aux parcours des personnes handicapées ».





Ces structures ne seront ainsi plus financées au prix de journée, en fonction de la présence ou non de la personne handicapée, mais en fonction des « actes » réalisés.

Les objectifs assignés à cette réforme semblent favorables à la qualité de la prise en charge des enfants handicapés. Ils visent, en effet, tout en veillant à respecter une meilleure gestion des finances publiques, à promouvoir une société inclusive, abaisser les frontières entre les secteurs sanitaire, social et médico-social pour faciliter les parcours des personnes en situation de handicap, garantir l'accès aux soins et proposer une réponse adaptée à chaque personne. Des critiques et inquiétudes peuvent toutefois être relevées.

Selon le Mouvement pour l'accompagnement et l'insertion sociale, l'accompagnement de l'enfant handicapé en serait ainsi réduit à son besoin, c'est-à-dire ce qui lui a été prescrit comme strictement nécessaire. D'une part « *ce mode de gouvernance par les grilles, les codes, expression d'une administration, rabat la personne vers un statut déprécié*

*en mettant en place des mécanismes de déshumanisation : chacun doit correspondre à une classification normative, standardisée » ; d'autre part « cette nomenclature définit une réponse forfaitaire à une situation donnée. Cette adaptation du langage bureaucratique, cette gouvernance par les normes rabaisent les professionnels à devenir des exécutants et disqualifient leurs savoir-faire »<sup>208</sup>.*

*L'intervention sociale se réduirait à « exécuter une prescription là encore sans prendre en considération les fondements de l'action éducative au plus près de son déroulement, au regard des obstacles rencontrés, des solutions échafaudées, des replis, des ratés, des embûches, des embardées, des réussites, du hasard... autant de reflets des actions menées sur le terrain. Celles-ci témoignent d'un travail participant d'une stratégie globale d'intervention, basée sur une appréhension intégrale de la personne, adoptant le principe d'essai-erreur, de l'expérimentation... de la prise de risque comme terrain d'apprentissage. (...) C'est une réponse personnalisée...du « sur-mesure. »<sup>209</sup>.*

<sup>208</sup> MAIS, « Pour une réforme tarifaire, quand SERAFIN justifiera les moyens... ou SERAFIN un projet réducteur » <http://www.mais.asso.fr/sites/mais.asso.fr/files/atoms/files/SERAFIN%20PH%20-%20le%20positionnement%20du%20MAIS.pdf>.

<sup>209</sup> MAIS, « Pour une réforme tarifaire, quand SERAFIN justifiera les moyens... ou SERAFIN un projet réducteur ».

Cet écueil a déjà été noté concernant les Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens (CPOM) dont la conclusion, instaurée par la loi du 2 janvier 2002<sup>210</sup>, a été rendue obligatoire par la loi de financement de sécurité sociale de 2016<sup>211</sup> pour les établissements et services pour enfants en situation de handicap totalement ou partiellement financés par l'Assurance maladie<sup>212</sup>. Ils présentent l'avantage de donner les moyens aux gestionnaires des structures de construire des projets d'évolution de leurs établissements dans la durée, en offrant un cadre pluriannuel aux objectifs et aux financements actés par les signatures de ces contrats à l'issue d'un dialogue plus stratégique. Néanmoins, une enquête réalisée par la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne relève que, pour les établissements ayant déjà signé un CPOM, le processus de négociation est souvent « industriel », avec la fixation d'objectifs standards, parfois peu en prise avec la richesse des activités développées par les acteurs de terrain. La moitié des répondants révèle également avoir une marge de manœuvre réduite sur la négociation des éléments qualitatifs de leur CPOM<sup>213</sup>.

Enfin, lors des auditions réalisées dans le cadre du présent rapport, il a été souligné que la logique de réponse à des appels à projets auxquels sont soumis notamment les établissements relevant du secteur privé est parfois extrêmement chronophage et peut aboutir à des choix stratégiques desquels la considération de l'intérêt supérieur de l'enfant peut être très éloignée.

Il convient ainsi de rester vigilant à ce que l'élaboration de ces outils, qui peut répondre à une nécessité, ne conduise pas à une standardisation des conditions d'accueil et de prise en charge, freinant le travail de réflexion partenarial conduit au plus près des enfants et ne permettant pas de répondre efficacement aux spécificités et aux besoins individuels de ces derniers.

Le risque actuel est celui de la généralisation de la primauté des logiques gestionnaires sur les considérations liées aux besoins et au bien-être des enfants. C'est ainsi que le collectif « Pas de bébé à la consigne » faisait part, en mars 2019, de ses craintes quant à la réduction du taux d'encadrement des enfants ou de l'espace pour accueillir les nourrissons au sein des établissements d'accueil des jeunes enfants, alors que ces derniers ont besoin de suffisamment d'attention et d'espace pour évoluer et développer leur motricité. Ces inquiétudes semblent se confirmer : dans son communiqué du 1<sup>er</sup> juillet 2019, le collectif note que le gouvernement ouvre la discussion sur l'alternative entre un taux d'encadrement d' 1 pour 5 enfants âgés de moins de 18 mois et 1 pour 8 enfants âgés de plus de 18 mois ou bien 1 pour 6 tous âges confondus. Or, il considère que la première hypothèse constituerait une solution de *quasi statu quo* avec l'existant alors même que le taux d'encadrement de la France est bas en comparaison d'autres pays de l'OCDE. La deuxième hypothèse est préoccupante en ce qu'elle entraînerait une dégradation du taux d'encadrement pour les plus petits alors même qu'ils requièrent une disponibilité individualisée.

<sup>210</sup> Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, NOR: MESX0000158L.

<sup>211</sup> Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016, NOR: FCPX1523191L.

<sup>212</sup> Voir sur ce point article L.313-12-2 du CASF.

<sup>213</sup> FEHAP, « Premier état des lieux de la contractualisation CPOM obligatoire dans le champ social et médico-social », La Lettre de l'Observatoire économique, social et financier n°23 - mars - avril 2019.

## B Repenser les organisations de travail pour permettre aux professionnels de retrouver du sens à leur mission

Lors des auditions, de nombreux interlocuteurs ont fait part d'une évolution des conditions de travail qui conduit parfois à des pertes de sens pour les professionnels, susceptibles de générer de leur part des comportements inadaptés à l'égard des enfants.

Ainsi, l'évolution de la réglementation liée au temps de travail est parfois mal vécue par certains professionnels du secteur social et médico-social dans la mesure où elle leur impose de mettre fin à leur service alors même qu'un enfant ou adolescent qu'ils accompagnent aurait besoin leur présence auprès de lui, ou encore ne leur permet pas de les accompagner lors d'une sortie ou d'un séjour organisé. Le respect des règles relatives au temps de travail est essentiel pour assurer la protection des salariés mais également des mineurs accueillis. Une certaine souplesse doit toutefois pouvoir être observée dans l'élaboration des plannings afin de tenir compte des besoins de chacun. De même, un professionnel qui doit quitter son lieu de travail alors que l'enfant ou l'adolescent qu'il suit est en difficulté doit pouvoir compter sur un relais effectif assuré par un collègue qui le connaît et est au courant de la problématique. L'organisation d'équipe, l'anticipation des plannings et des relais, les transmissions, sont autant d'outils qui devraient permettre, s'ils sont bien investis, de clarifier le rôle de chacun et de rassurer tant les professionnels que les enfants sur la continuité de la présence de l'adulte.

La clarification des rôles doit s'accompagner d'une prise en compte globale de l'enfant par l'ensemble de l'équipe. Les temps informels entre les enfants et les adultes qui les entourent, quels qu'ils soient, sont souvent très importants pour l'établissement des interactions avec les enfants (veilleur de nuit, maîtresse de maison par exemple). Une dérive qui tendrait à assigner chacun dans une spécialisation excessive des tâches, par souci de rentabilité de la structure et en réponse à une logique de prestations, pourrait s'avérer préjudiciable aux enfants et aux professionnels.

Par ailleurs, le « tournant gestionnaire » observé dans les institutions publiques a coïncidé avec un accroissement des normes et procédures qui sont venues encadrer les activités auprès de mineurs ou leurs conditions d'accueil. Depuis, des activités, telles que cuisiner avec des enfants en foyer, ne sont plus proposées ; des salles de convivialité ont été fermées. Les normes de sécurité sont essentielles dans l'intérêt des enfants. Elles ne doivent pas toutefois être considérées comme un frein insurmontable à la mise en œuvre de temps et d'activités collectives. L'écueil serait de refuser d'organiser une activité car le cahier des charges serait trop lourd à respecter, ou de fermer des lieux plutôt que de procéder à leur mise en conformité. Des solutions doivent être recherchées afin de permettre des temps d'échange, de convivialité, autour d'activités fédératrices et ludiques, source de bien être pour les enfants.

Enfin, depuis une décennie, le nombre de documents à renseigner pour l'accueil et l'accompagnement d'un enfant, que ce soit dans le secteur médico-social ou en protection de l'enfance, a fortement augmenté. Ont ainsi vu le jour le document individuel de prise en charge, le livret d'accueil, le projet personnalisé, individualisé ou d'accompagnement, le projet pour l'enfant (PPE), etc., autant de documents qui se sont empilés plutôt que complétés. Aujourd'hui, certains professionnels estiment que l'obligation qui leur est faite de renseigner ces documents les éloigne de leur cœur de métier, c'est-à-dire de l'intervention directe auprès des enfants.

Si l'élaboration et le renseignement de certains documents administratifs sont importants, le temps passé à ces tâches ne devrait pas réduire la qualité de la prise en charge de l'enfant. Le Défenseur des droits a déjà recommandé une simplification des obligations faites aux établissements et services éducatifs, en termes de production de documents écrits.

Le projet pour l'enfant (PPE) pourrait ainsi constituer le document unique de prise en charge de l'enfant, socle d'une intervention repensée et renouvelée auprès de l'enfant et de sa famille. Une telle recherche de simplification des documents administratifs devrait concerner l'ensemble des services publics assurant la prise en charge d'enfants, notamment ceux relevant du handicap<sup>214</sup>.

Sans une telle simplification, et partant, un allègement des contraintes administratives des travailleurs sociaux et médico-sociaux, l'obligation légale concernant le PPE continuera à ne pas être appliquée.

Selon Laurence Bellon « *les formes de résistance à l'œuvre depuis dix ans autour du PPE prennent leurs sources dans le fait qu'ils sont perçus, au même titre que les protocoles et les procédures instaurés dans les services, comme autant d'outils mis en place pour les*

*instances de contrôle, c'est-à-dire pour les hiérarchies internes des services et pour les autorités de tutelle et de financement de ces services.*<sup>215</sup> ».

Cette méfiance des professionnels à l'égard des projets pour l'enfant, et plus largement des protocoles et procédures prévues par les politiques publiques doit être prise en considération. Il ne s'agit pas de renoncer à ces outils indispensables, mais de permettre leur appropriation par les professionnels amenés à les mettre en œuvre, en fonction des réalités de terrain. Ceci passe notamment par l'amélioration de l'encadrement de proximité, qui passe elle-même par une reconnaissance accrue de leur fonction et de leur rôle d'accompagnement des équipes, de guide, de soutien, en cohérence avec le projet de service.

## 🔗 Favoriser un contexte de travail bienveillant

Il a été relevé sur ce point lors des auditions que, face au manque de reconnaissance qu'ils ressentent quant au travail effectué et aux difficultés qu'ils rencontrent, certains professionnels ont tendance à déployer des mécanismes de défense pour se protéger, en particulier par des positions de repli sur soi ou sur ses collègues.

Un lien de corrélation fort est par ailleurs relevé entre instabilité des équipes et violence en institution. Le Défenseur des droits est régulièrement amené à constater dans ses différents travaux l'aggravation de cette instabilité, quelle que soit l'institution publique concernée, qui s'accompagne d'une insuffisante formation des personnels. Une perte d'attractivité du métier<sup>216</sup>, qui rend les recrutements plus difficiles, renforce encore l'instabilité des équipes.

Comme le souligne la note d'orientation commune du HCFEA et du CNCPH sur la bientraitance dans l'aide à l'autonomie : « *Si les « moyens », au sens budgétaire du terme, sont une composante de la bientraitance, non seulement ils ne sont pas seuls mais, surtout, ils ne donnent leur plein effet qu'à condition d'y associer bonne organisation et qualité du management* »<sup>217</sup>. Ce principe vaut bien sûr également pour les établissements et services accueillant des enfants.

La bientraitance des professionnels passe en premier lieu par la reconnaissance de leur travail, de leur savoir-faire et des difficultés auxquelles ils sont confrontés au quotidien.

Lors des auditions réalisées dans le cadre du présent rapport, il a été indiqué que l'on assistait à l'émergence ou au déploiement d'institutions aux effectifs importants dont le siège social est éloigné du terrain.

<sup>214</sup> Dans son rapport annuel enfant 2015 « Handicap et protection de l'enfance : des droits pour des enfants invisibles », le Défenseur des droits a dénombré au moins 6 documents différents à établir pour un enfant handicapé en protection de l'enfance.

<sup>215</sup> Voir sur ce point, Laurence Bellon, « Le poids des mots, le choc du réel ou quelles garanties donner aux enfants en danger confiés à l'ASE ? », *Journal du droit des jeunes*, 2017/8- (N° 368-369-370), pages 29 à 36.

<sup>216</sup> Comme l'a constaté le directeur de l'aide sociale à l'enfance du département de la Moselle dans son audition par la mission d'information de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale sur l'aide sociale à l'enfance, compte-rendu n° 17 du 9 mai 2019.

<sup>217</sup> *Op., cit.*, p. 439.

Les professionnels se sentiraient ainsi de plus en plus seuls face aux réalités de l'accompagnement au quotidien des enfants et de leur famille et aux questions éducatives que ces accompagnements soulèvent. Le projet éducatif est souvent considéré par ces professionnels comme non-suffisamment porté par la hiérarchie, dont les considérations sont davantage d'ordre économique ou politique. Or, « *Toutes les structures qui fonctionnent bien, et qui connaissent des taux de violence institutionnelle faible, ont de vrais projets de service, y compris dans l'accueil familial.* »<sup>218</sup>.

Il apparaît dès lors indispensable, dans l'intérêt partagé des enfants et des équipes, d'accorder toute son importance à l'élaboration des projets associatifs et des projets de service. Le rôle du management doit être valorisé et les personnels d'encadrement suffisamment formés pour assumer pleinement leur rôle d'accompagnement et de soutien aux équipes.

Les temps d'analyse des pratiques au sein des équipes sont à cet égard essentiels. À travers un travail clinique de recherche de solution sur une situation donnée, ils permettent aux professionnels de faire culture commune et de se recentrer sur leur cœur de métier. Ils peuvent être définis comme « *toute intervention au sein d'un groupe d'accompagnants ayant pour finalité première une plus grande prise en compte des besoins de l'utilisateur ainsi que la promotion de celui-ci et de ses projets à partir de l'observation et de la compréhension des situations éducatives et/ou pédagogiques concrètes vécues par les participants. Elle doit permettre de donner du sens et de la cohérence aux interventions tout en intégrant la diversité des acteurs et les différences de points de vue* »<sup>219</sup>.

L'analyse des pratiques ne doit ainsi pas être confondue avec des réunions de supervision, davantage centrées sur les équipes, leurs membres, leurs relations, leurs fonctionnements. Ces temps doivent être pleinement considérés comme des temps de travail et financés comme tels.

Dans les centres éducatifs fermés, les réunions d'analyse des pratiques sont ainsi obligatoires<sup>220</sup>. Concernant les personnes âgées dépendantes, le HCFEA et le CNCPPH proposent, d'une part, de structurer le temps professionnel en y insérant, de manière obligatoire en établissement médico-social, les espaces d'interrogation des pratiques et, d'autre part, d'intégrer, dans la définition réglementaire des fonctions attendues des différents établissements et services (par exemple l'article D. 312-7-1 du CASF pour les services d'assistance à domicile) l'exigence d'analyse des pratiques<sup>221</sup>. Le projet d'ordonnance sur les modes d'accueil en application de l'article 50 de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (Essoc)<sup>222</sup> prévoit des dispositions en ce sens. Il y est proposé, à titre expérimental, de rendre obligatoires les temps d'analyse de pratiques, avec un intervenant extérieur, dans les crèches, micro-crèches et les maisons d'assistants maternels (MAM). L'objectif est de réserver six heures par an et deux heures par trimestre pour chaque professionnel de ces établissements. Pour les assistants maternels et les gardes d'enfants à domicile, l'expérimentation sera organisée dans les Relais Petite Enfance de territoires pilotes volontaires. Des ateliers d'analyse de pratiques leur seront proposés sur leur temps de travail mais hors la présence des enfants, avec un objectif de deux heures par semestre et par assistant maternel au minimum.

## Recommandation 20

Le Défenseur des droits recommande que chaque institution prenant en charge des enfants organise des temps d'analyse des pratiques dûment financés.

<sup>218</sup> Audition de la Directrice de l'ONPE, Agnès Gindt-Ducros, par la mission d'information de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale sur l'aide sociale à l'enfance, compte-rendu n° 6 du 25 avril 2019.

<sup>219</sup> Définition du Portail de l'analyse des pratiques professionnelles.

<sup>220</sup> Arrêté du 31 mars 2015 relatif aux règles d'organisation, de fonctionnement et de prise en charge des centres éducatifs fermés du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

<sup>221</sup> HCFEA et du CNCPPH « pour une action globale d'appui à la bientraitance dans l'aide à l'autonomie », point 126 et propositions 4 et 5.

<sup>222</sup> Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

## 3.3 Des fonctionnements en silo

### 1 Ancrer la pratique de la coordination autour des besoins de l'enfant dans les cultures professionnelles

Le secret professionnel est un principe fondamental. Le code pénal précise en son article 226-13 que « *La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* ».

Au fil du temps, le législateur a néanmoins autorisé le partage d'informations dans certaines situations et sous certaines conditions. Ainsi, la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a autorisé le partage d'informations entre professionnels de santé ; les lois n° 2007-293 réformant la protection de l'enfance et n° 2007-297 relative à la prévention de la délinquance ont permis le partage entre les professionnels du secteur médico-social et du social dans la cadre de la protection de l'enfance et dans le cadre de la prévention de la délinquance ; plus récemment, la loi de 2016 réformant le système de santé<sup>223</sup> a ouvert le partage d'informations entre les professionnels de santé et les professionnels du médico-social et du social. Ces textes prévoient ainsi un « décloisonnement » de la circulation d'informations entre les professionnels des trois secteurs d'activité. Pourtant, le partage d'information et la réflexion commune semblent avoir du mal à se mettre en place.

Le Défenseur des droits a régulièrement l'occasion de constater, lorsque différentes mesures administratives et/ou judiciaires se succèdent en protection de l'enfance, une absence d'échanges entre les services intervenus, au détriment de la continuité de l'accompagnement et de la prise en charge.

Ainsi, il est régulièrement saisi de situations dans lesquelles il est observé une multiplicité des investigations réalisées auprès de l'enfant et de sa famille, par exemple évaluation conduite suite à une information préoccupante qui a donné lieu à une mesure judiciaire d'investigation éducative, sans que le service mandaté judiciairement ne prenne connaissance des rapports d'évaluation réalisés préalablement dans le cadre administratif ou ne prenne attache avec les professionnels ayant réalisé cette évaluation.

De même, il est saisi de situations dans lesquelles les services mandatés commencent à exercer une mesure d'assistance éducative ordonnée par le juge des enfants sans concertation préalable avec les services qui ont pu précédemment accompagner la famille, dans un cadre administratif le cas échéant, et sans prendre connaissance du dossier en assistance éducative. Pourtant, dans ce domaine, l'article 221-4 alinéa 2 du CASF indique expressément que lorsqu'un enfant bénéficie d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert ou fait l'objet d'une mesure de placement auprès d'un parent, d'un service ou établissement habilité, d'un tiers digne de confiance ou autre membre de la famille ou d'un service ou établissement sanitaire ou d'éducation « *le président du conseil départemental organise, sans préjudice des prérogatives de l'autorité judiciaire, entre les services du département et les services chargés de l'exécution de la mesure, les modalités de coordination en amont, en cours et en fin de mesure, aux fins de garantir la continuité et la cohérence des actions menées.* ». Cette coordination semble néanmoins peiner à se mettre en place.

<sup>223</sup> Loi n°2016-41 du 26 janvier 2016 réformant le système de santé, article 96 repris par l'article L1110-4 du code de la santé publique, NOR: AFSZ1606470D.

Ce constat est partagé, en établissement de santé, par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté qui relève dans certains cas que les intervenants ont agi selon des logiques parallèles, conduisant à des décisions « *en méconnaissance de cause* »<sup>224</sup>.

Cette absence d'échange et de prise en compte de l'accompagnement qui peut être apporté en parallèle de l'intervention par une

autre institution, ou qui a pu l'être en amont ou en aval, est caractéristique d'un problème plus général de cloisonnement des interventions et d'un manque de coordination.

Les conséquences dramatiques de cette absence de coordination sont régulièrement constatées par le Défenseur des droits.



Le Défenseur des droits a été saisi d'une affaire dans laquelle quatre enfants, de 6 ans, 5 ans, 2 ans et 2 mois vivaient reclus dans un appartement et avaient été victimes de graves négligences. L'instruction a révélé que les informations n'avaient pas été transmises de manière adaptée : les extraits

d'actes de naissance à la PMI, qui n'avait pas connaissance des enfants âgés de moins de six ans de sa circonscription ; le premier certificat de santé obligatoire, dit certificat des 8 jours, de l'hôpital à la PMI ; les demandes d'aides financières des services du conseil départemental aux travailleurs sociaux, entre autres<sup>225</sup>.

Dans son rapport annuel thématique relatif aux droits de l'enfant, publié en 2018, le Défenseur des droits constatait, à nouveau, que l'enfant, au lieu d'être considéré dans sa globalité, comme une personne à part entière, voit trop souvent sa situation abordée par le prisme des « problèmes » qu'il rencontre, auxquels il est apporté des réponses sectorielles, qu'il s'agisse de problèmes de santé, traités par les acteurs hospitaliers et médicaux, de difficultés d'apprentissage traitées par l'école, de la pauvreté abordée par les acteurs sociaux... Il notait que cette approche, qui relève davantage du silo que du réseau, ne permet pas de prendre en compte et de répondre à l'ensemble des besoins de l'enfant.

Les pratiques professionnelles doivent être repensées, notamment grâce à l'élaboration d'outils communs. À cet égard, le Défenseur des droits déplore l'absence de référentiel national d'évaluation des situations en protection de l'enfance, lequel permettrait de développer une culture commune et de faciliter la prise en compte des évaluations réalisées par d'autres professionnels car elles partageraient des références communes.

De même, la pratique des réunions « de synthèse », quelle que soit leur appellation, devrait être encouragée. Réunissant l'ensemble des intervenants auprès de l'enfant, elles permettent de mettre en commun les réflexions et de donner de la cohérence à l'accompagnement. Elles sont l'occasion de s'interroger sur le travail effectué, les besoins et l'orientation à donner. Elles apportent ainsi une vision globale de la situation de l'enfant. L'élaboration du projet pour l'enfant, si elle relève de la responsabilité du conseil départemental, devrait ainsi toujours faire suite à une réunion de synthèse permettant d'aboutir à une vision commune des moyens et mesures à mettre en œuvre pour répondre de manière globale et concertée aux besoins et aux droits fondamentaux de l'enfant.

Plus généralement<sup>226</sup>, le Défenseur des droits encourage à formaliser des procédures locales de partage d'informations, des protocoles de fonctionnement entre les différents partenaires, permettant de pérenniser les coopérations instituées, et d'évaluer régulièrement l'efficacité des modalités mises en œuvre pour les optimiser dans l'intérêt des enfants.

<sup>224</sup> Les droits fondamentaux des mineurs en établissement de santé mentale, 2017, p.35.

<sup>225</sup> Décision n° 2017-338 du 22 décembre 2017.

<sup>226</sup> Avis du Défenseur des droits n°19-08 du 9 mai 2019.

Il a ainsi notamment recommandé la mise en place d'un dossier retraçant l'histoire du parcours de l'enfant, conservé par l'aide sociale à l'enfance, consultable par l'ensemble des professionnels en charge du suivi de l'enfant, dans le respect du secret professionnel, et le développement de chartes départementales du partage de l'information nominative dans le champ de la protection de l'enfance, condition déterminante d'une prise en charge efficiente. Cette charte serait signée par l'ensemble des professionnels intervenant auprès de l'enfant dans le cadre de la mission de protection de l'enfance mais aussi dans le cadre de l'accompagnement du handicap. Elle préciserait les contours des informations transmises, les conditions de participation des usagers à leur prise en charge et les modalités d'articulation et de rencontre entre les professionnels des différents secteurs<sup>227</sup>.

S'agissant des mineurs non accompagnés, le Défenseur des droits a invité les services de l'aide sociale à l'enfance à rencontrer régulièrement les autorités judiciaires afin de fluidifier les délais d'admission au bénéfice de la protection de l'enfance.

De même, il a appelé à une concertation entre les différents professionnels, notamment entre les associations organisant l'accueil de jour et les centres d'hébergement. Enfin, il a fermement invité à initier des rencontres et des partenariats dans le but de faciliter l'insertion socioprofessionnelle des jeunes, notamment avec la préfecture, le CASNAV, les GRETA, la région et la chambre des métiers<sup>228</sup>.

Une prise en compte globale de la situation de l'enfant et de ses besoins passera nécessairement par le décloisonnement des interventions et le développement de coopérations opérationnelles, au plus près des enfants.

Ces coopérations permettront également, par une mise en commun des expertises et une réflexion sur la réponse la plus adaptée à la situation d'un enfant concerné, d'éviter à ce dernier d'être ballotté d'institution en institution, chacune le renvoyant à l'autre en considérant que sa prise en charge ne relève pas de sa compétence.

Certains outils visant à permettre une meilleure coordination des interventions auprès de l'enfant existent déjà, tels que les observatoires départementaux de la protection de l'enfance, les protocoles de prévention ou la désignation d'un médecin référent protection de l'enfance. Il est toutefois regrettable qu'ils soient mis en œuvre de manière très inégale sur l'ensemble du territoire.

## Recommandation 21

Le Défenseur des droits appelle instamment les pouvoirs publics nationaux et locaux à respecter le cadre juridique établi pour prévenir toute situation de danger ou protéger les enfants, notamment en déployant l'ensemble des dispositifs prévus par la loi. L'État a un rôle à jouer dans l'impulsion et l'accompagnement des départements dans la mise en œuvre de ce cadre, ainsi que pour garantir l'implication des administrations régaliennes à leur côté.

<sup>227</sup> Rapport annuel enfants 2015, recommandation n° 7.

<sup>228</sup> Décision n° MDE-2014-127 relative à la situation de mineurs isolés étrangers.



L'absence de concertation et de coordination s'explique notamment par la charge de travail des professionnels, mais est également liée à une méconnaissance réciproque des différents acteurs. À cet égard, le CGLPL note que « *Indépendamment d'une charge de travail qui ne laisse pas beaucoup de temps pour l'organisation de rencontres, il a pu être remarqué que les diverses institutions nourrissent de nombreux préjugés les unes à l'égard des autres.*<sup>229</sup> ».

Les formations initiales et continues des différents intervenants devraient tendre à permettre à chacun des différents professionnels intervenant dans le domaine de l'enfance, et particulièrement de la protection de l'enfance, de connaître le rôle, les domaines de compétence et les contraintes des autres acteurs pouvant intervenir auprès de l'enfant et ainsi, à terme, de favoriser les échanges et la coordination. En effet, c'est essentiellement grâce à un socle commun de connaissances que les professionnels se connaîtront, se reconnaîtront et parleront un langage commun.

C'est également dans cet objectif que le Défenseur des droits prône le développement de la formation aux droits de l'enfant de tous les professionnels intervenant dans le domaine de l'enfance, qu'il s'agisse des professionnels de l'Éducation nationale, des médecins, des travailleurs sociaux, des puéricultrices, des éducateurs de jeunes enfants, des assistants familiaux ou encore plus largement de tous les professionnels de l'aide sociale à l'enfance. Les formations communes aux différents professionnels sont notamment essentielles pour favoriser l'acquisition de repères et langage communs. En outre, les formations aux droits de l'enfant devraient aussi bénéficier aux cadres de direction et chefs de service, de manière à favoriser une approche partagée entre les différents échelons, et un langage commun, une grille de lecture commune des situations rencontrées<sup>230</sup>.

Les temps d'échanges entre professionnels tout comme les temps de formation doivent être encouragés, valorisés et reconnus comme du temps de travail effectif, dans la mesure où ils sont essentiels à la bonne prise en charge des enfants.

## **B** Promouvoir les dispositifs favorisant une approche globale de l'accompagnement et de la prise en charge des enfants

L'approche de l'intérêt et des besoins de l'enfant sous l'angle d'un parcours cohérent oblige à ne plus penser « institution » ou « service », mais bien « dispositif complexe et intégré ».

Certains adolescents dits « complexes » présentent des problématiques psychologiques et comportementales sévères qui mettent à mal le système éducatif et médical, aboutissant à un parcours morcelé et souvent dans l'errance. Afin de les accompagner au plus près de leurs besoins, des équipes mobiles pour adolescents se déploient depuis quelques temps, composées à la fois de psychiatres, d'infirmiers, de psychologues mais également d'assistants de service social.

Ces équipes pluridisciplinaires vont au plus près des besoins sans attendre la formulation d'une demande expresse de prise en charge. Leur objectif est de permettre les soins dans la cité, plus particulièrement envers ceux qui sont en souffrance psychique, sans demande spécifique, et ainsi de favoriser un accrochage thérapeutique et une évaluation diagnostique.

Déjà en 2007, dans son rapport annuel thématique, la Défenseuse des enfants relevait l'intérêt de ce type de dispositifs : « *Nous avons participé à des réunions de travail pluridisciplinaires d'avant-garde et compris qu'il existe des pratiques et des savoirs cumulés qui permettent de porter un regard croisé sur des situations rendues complexes par l'évolution de la société, la spécialisation et le cloisonnement des institutions.* »

<sup>229</sup> Les droits fondamentaux des mineurs en établissement de santé mentale, 2017, p.35.

<sup>230</sup> Article L. 226-12-1 CASF : Les cadres territoriaux qui, par délégation du président du conseil départemental, prennent des décisions relatives à la protection de l'enfance et fixent les modalités de leur mise en œuvre doivent avoir suivi une formation adaptée à l'exercice de ces missions. Cette formation, en partie commune aux différentes professions et institutions, est dispensée dans des conditions fixées par voie réglementaire.



*Il est indispensable de donner « un statut » à ces espaces de travail en réseau pluridisciplinaire des professionnels de chaque département.<sup>231</sup> ».*

Des projets expérimentaux, basés sur le partenariat, voient régulièrement le jour, tels les structures à triple habilitation / financement PJJ-ARS-département. Toutefois, ces partenariats et prises en charge pluridisciplinaires nécessitent un fort investissement, notamment sur le plan financier. Le Défenseur des droits déplore à cet égard qu'ils ne soient pas suffisamment investis, en raison du coût de la prise en charge. Il est regrettable que de tels projets se heurtent à des logiques financières éloignées des besoins fondamentaux des enfants.

Ce type d'initiative montre que des coopérations peuvent s'installer afin de trouver des solutions innovantes de prise en charge face à des situations individuelles particulières.

En plus du partenariat formalisé indispensable, il ressort de contributions reçues par le Défenseur des droits que d'autres conditions seraient requises pour que les établissements de type internat socio-éducatif médicalisé pour adolescents (ISEMA) fonctionnent de manière pérenne : partir d'une évaluation préalable des besoins sur le département, arrêter une définition précise de la population concernée pour éviter les écueils d'orientations inappropriées, définir une procédure d'instruction et d'admission rigoureuse, disposer d'un projet d'établissement structuré et rigoureux, disposer d'un prix de journée approprié.

Autre exemple, dans le secteur du handicap : des dispositifs intégrés spécifiques créés pour répondre aux besoins de personnes en situation de handicap rare, apportent un appui à l'évaluation de ces situations et facilitent la coopération entre les acteurs. Leur raison d'être est fondée sur le principe que les situations de handicap rare sont souvent méconnues, isolées et difficiles à appréhender.

Chacune de ces situations amène à construire une réponse individualisée pour la personne et son entourage. Le dispositif doit favoriser une démarche croisée, interdisciplinaire et cohérente, en tout premier lieu pour éviter l'errance des familles et l'inadaptation des accompagnements.

La loi de modernisation du système de santé du 26 janvier 2016 a prévu l'extension du dispositif intégré à l'ensemble des ITEP. Ce dispositif vise à décloisonner les structures, notamment entre le secteur médicosocial et l'Éducation nationale, à donner de la souplesse pour une réponse adaptée aux besoins évolutifs de l'enfant. Il n'est plus fait référence à la notion de « place » d'accueil mais à celle de « parcours » de l'enfant.

Ce dispositif a été évalué positivement par l'IGAS sous réserve d'ajustements, au nombre desquels une intégration de la pédopsychiatrie, actuellement non signataire des conventions-cadre préalables à la mise en œuvre locale du DITEP, et une meilleure formation des personnels de l'Éducation nationale, qualifiée de « *vrai frein pour une dynamique partenariale avec le secteur médicosocial, pour l'inclusion scolaire, et plus globalement pour l'acceptation de changements de pratiques, d'organisation et de culture de travail.* »<sup>232</sup>.

L'extension de cette formule aux IME est actuellement en cours.

En tout état de cause, l'ensemble de ces initiatives vont dans le bon sens, il est donc essentiel de pouvoir les pérenniser en sortant des dispositifs expérimentaux.

## Recommandation 22

Le Défenseur des droits recommande le déploiement de structures d'accueil et de prise en charge co-construits et co-financés permettant d'apporter une réponse globale aux besoins de certains enfants. Les dispositifs intégrés, permettant le décloisonnement des interventions, doivent à cette fin être promus et bénéficier de l'impulsion et du soutien financier adéquat tant des services de l'État que des pouvoirs publics locaux.

<sup>232</sup> L'Rapport IGAS, IGEN, IGAENR, Evaluation du fonctionnement en dispositif intégré des instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques, et des perspectives d'extension, août 2018, p. 2.

# Annexes



## I Recommandations

### • Améliorer la connaissance des violences à l'égard des enfants

#### *Recommandation 1*

Le Défenseur des droits insiste sur la nécessité de disposer de données scientifiquement fiables et exploitables concernant les violences commises à l'encontre des enfants, ces dernières devant servir de base à la définition et l'évaluation des politiques publiques.

Il recommande aux pouvoirs publics, conformément aux préconisations du Comité des droits de l'enfant, d'élaborer une base de données nationale recensant tous les cas de violences à l'égard des enfants, et son exploitation régulière et pluridisciplinaire.

### • Garantir le respect des droits de l'enfant

#### *Recommandation 2*

Le Défenseur des droits recommande l'inscription, dans le code de l'éducation et le code de l'action sociale et des familles, de l'interdiction de tout châtiment corporel ou traitement humiliant à l'égard des enfants.

#### *Recommandation 6*

Le Défenseur des droits recommande aux établissements et services sociaux et médico-sociaux d'élaborer un protocole de gestion des situations de violences entre enfants, fixant une procédure claire, respectueuse des droits de la défense, et des sanctions graduelles pour chaque acte de violence. Dans ce cadre, l'exclusion ne doit intervenir qu'en dernier recours, lorsque, après consultation des différents intervenants auprès de l'enfant, la poursuite de son accompagnement par la même structure ne peut être envisagée et qu'un nouvel établissement ou service pouvant le prendre en charge a été trouvé.

#### *Recommandation 10*

Le Défenseur des droits recommande que la loi prévoit la possibilité pour les assistants familiaux et maternels de percevoir une pension de retraite sans avoir à justifier d'une rupture d'activité.

#### *Recommandation 11*

Le Défenseur des droits recommande aux conseils départementaux la mise en œuvre effective dans les meilleurs délais du projet pour l'enfant, lequel doit permettre d'identifier les besoins de l'enfant et les réponses à y apporter. Il rappelle à l'État la responsabilité qui lui incombe, malgré la décentralisation, en matière de protection de l'enfance et l'invite à s'assurer que l'ensemble des droits et besoins fondamentaux soient assurés à chaque enfant accueilli en protection de l'enfance.

#### *Recommandation 13*

Chaque enfant doit pouvoir s'exprimer sur toute question intéressant son environnement quotidien, participer à son évaluation et réfléchir à son amélioration. Les initiatives visant à encourager l'expression et la participation de l'enfant doivent être encouragées. Le Défenseur des droits recommande la mise en place, par chaque institution, d'un dispositif de recueil de la parole et de l'opinion des enfants, que ce soit dans un cadre individuel ou collectif.

#### *Recommandation 14*

Le Défenseur des droits recommande que les décisions judiciaires, particulièrement en matière d'affaires familiales, d'assistance éducative et en matière pénale, soient expliquées à l'enfant, dans leur contenu et leur motivation, au besoin par l'intermédiaire d'un avocat, d'un travailleur social ou encore d'une association habilitée.

**Recommandation 16**

Le Défenseur des droits recommande aux pouvoirs publics, et particulièrement au ministère de l'Éducation nationale, de s'assurer de l'organisation effective et régulière, dans les lieux accueillant des enfants, d'actions de lutte contre les stéréotypes et de sensibilisation au vivre ensemble.

**• Former les professionnels****Recommandation 3**

Le Défenseur des droits recommande aux pouvoirs publics d'organiser la formation de tous les professionnels intervenant auprès d'enfants sur la gestion des situations critiques et notamment sur les méthodes de nature à prévenir tout usage et escalade de la violence. Une obligation de formation en ce sens devrait être notamment instaurée pour tous les professionnels intervenant auprès d'enfants dans un contexte difficile, tels que les lieux de privation de liberté.

**Recommandation 4**

Le Défenseur des droits recommande aux pouvoirs publics de prendre toutes dispositions pour rappeler aux professionnels placés sous leur autorité que l'usage de la force ne peut être qu'une mesure de dernier recours et leur imposer la consignation dans un registre de tous les événements au cours desquels il a été fait usage de la force à l'égard d'un enfant avec mention des circonstances précises. Ces registres serviront de base à une analyse rétrospective régulière et collective, et à l'élaboration de propositions permettant d'éviter la répétition de ces situations

**Recommandation 5**

Le Défenseur des droits est particulièrement préoccupé par l'ampleur du phénomène de harcèlement scolaire et par ses conséquences qui peuvent être dramatiques. Il recommande que tous les responsables d'établissements scolaires, les médiateurs académiques, les inspecteurs de circonscription, les médecins et infirmiers scolaires soient, au sein des services départementaux de l'Éducation nationale, formés au repérage du harcèlement scolaire et à l'utilisation des dispositifs permettant de prévenir et de lutter contre le harcèlement, notamment le cyberharcèlement.

**Recommandation 15**

Le Défenseur des droits recommande aux pouvoirs publics de mettre en place des formations communes à l'ensemble des professionnels intervenant auprès des enfants sur les droits de l'enfant, et d'élaborer et diffuser des supports techniques visant à identifier les besoins de l'enfant et à y apporter une réponse adaptée.

**Recommandation 17**

Le Défenseur des droits appelle à renforcer la formation, initiale et continue, des professionnels de l'Éducation nationale en insistant sur l'adaptation des pratiques professionnelles aux besoins particuliers des élèves handicapés et en promouvant les échanges d'expérience quant à la mise en place d'adaptations et aménagements de la scolarité pouvant répondre aux besoins de ces derniers.

**• Améliorer le contrôle****Recommandation 8**

Le Défenseur des droits recommande l'amélioration des évaluations et des contrôles des établissements et services prenant en charge des enfants. Il insiste sur la nécessité de disposer d'un système d'évaluation et de contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux transparent, impartial et reposant sur un référentiel commun.

Il recommande que chaque autorité compétente pour autoriser l'établissement ou le service social ou médico-social ou l'habiliter à recevoir des mineurs confiés sur décision de justice, et particulièrement la préfecture, assume son entière responsabilité dans le contrôle et le bon fonctionnement de celui-ci et l'accompagne dans une démarche d'amélioration continue.

*Recommandation 7*

Le Défenseur des droits recommande que soit engagée une réforme législative afin de rendre obligatoire la consultation du bulletin n°2 du casier judiciaire national et du Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJASV) préalablement à tout recrutement de professionnels ou de bénévoles devant intervenir auprès de mineurs.

• **Se doter des moyens pour que les dispositifs existants soient efficaces**

*Recommandation 9*

Le Défenseur des droits recommande aux pouvoirs publics de doter les plateformes téléphoniques dédiées à la lutte contre les violences faites aux enfants, et particulièrement celle de l'enfance en danger (119), des moyens nécessaires leur permettant de répondre à l'intégralité des appels qu'elles reçoivent, dans des plages horaires étendues.

*Recommandation 12*

Le Défenseur des droits recommande à la ministre de la justice, garde des Sceaux, à la ministre des solidarités et de la santé et au secrétaire d'État à la protection de l'enfance, d'œuvrer de concert afin de parvenir au déploiement, sur l'ensemble du territoire national, d'unités médico-pédiatriques judiciaires et d'inciter à leur développement au sein de centres hospitaliers, en lien avec les services pédiatriques.

*Recommandation 18*

Le Défenseur des droits recommande à l'État, avec la collaboration des pouvoirs publics locaux, d'élaborer une base de données des établissements et services sociaux et médico-sociaux destinés aux enfants, précisant les publics pris en charge, les moyens mis à disposition, les capacités d'accueil, ainsi que la procédure à suivre pour une prise de contact.

Il recommande à l'État de garantir la mise à jour régulière de la base de données ainsi que son accessibilité à tous les professionnels du secteur social et médico-social.

*Recommandation 19*

Le Défenseur des droits recommande à l'État et aux collectivités territoriales de mettre en place des outils permettant d'évaluer les moyens nécessaires à la mise en œuvre effective des politiques publiques en faveur de l'enfance, et de s'assurer que les crédits nécessaires soient affectés conformément aux résultats de cette évaluation.

*Recommandation 20*

Le Défenseur des droits recommande que chaque institution prenant en charge des enfants organise des temps d'analyse des pratiques dûment financés.

*Recommandation 21*

Le Défenseur des droits appelle instamment les pouvoirs publics nationaux et locaux à respecter le cadre juridique établi pour prévenir toute situation de danger ou protéger les enfants, notamment en déployant l'ensemble des dispositifs prévus par la loi. L'État a un rôle à jouer dans l'impulsion et l'accompagnement des départements dans la mise en œuvre de ce cadre, ainsi que pour garantir l'implication des administrations régaliennes à leur côté.

*Recommandation 22*

Le Défenseur des droits recommande le déploiement de structures d'accueil et de prise en charge co-construits et co-financés permettant d'apporter une réponse globale aux besoins de certains enfants. Les dispositifs intégrés, permettant le décroisement des interventions, doivent à cette fin être promus et bénéficier de l'impulsion et du soutien financier adéquat tant des services de l'État que des pouvoirs publics locaux.

## 2 Liste des acronymes

**ADF** : association des départements de France

**AESH** : accompagnant d'élève en situation de handicap

**ATSEM** : agent territorial spécialisé des écoles maternelles

**AVS** : auxiliaire de vie scolaire

**CAMPS** : centre d'action médico-sociale précoce

**CASF** : code de l'action sociale et des familles

**CASNAV** : centre académique pour la scolarisation des enfants nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes

**CAVL** : conseil académique de la vie lycéenne

**CEF** : centre éducatif fermé

**CGLPL** : contrôleur général des lieux de privation de liberté

**CIDE** : convention internationale des droits de l'enfant

**CMP** : centre médico-psychologique

**CNSA** : caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

**CNVL** : conseil national de la vie lycéenne

**CPOM** : contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens

**CVS** : conseil de vie sociale

**DDASS** : direction départementale des affaires sanitaires et sociales

**DEPP** : direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

**DGCS** : direction générale de la cohésion sociale

**DITEP** : dispositif intégré des instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques

**ENOC** : réseau européen des défenseurs des enfants

**EPJJ** : établissement de la protection judiciaire de la jeunesse

**EPM** : établissement pour mineurs

**ESMS** : établissements et services médico-sociaux

**ESSMS** : établissements et services sociaux et médico-sociaux

**FIJAISV** : fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes

**HAS** : haute autorité de santé

**IGAENR** : inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

**IGAS** : inspection générale de l'action sociale

**IGEN** : inspection générale de l'éducation nationale

**IGJ** : inspection générale de la justice

**IME** : institut médico-éducatif

**ITEP** : institut thérapeutique, éducatif et pédagogique

**JADE** : jeune ambassadeur des droits auprès des enfants

**MDPH** : maison départementale des personnes handicapées

**MECS** : maison d'enfants à caractère social

**PAG** : plan d'accompagnement global

**PMI** : protection maternelle et infantile

**PPE** : projet pour l'enfant

**QPM** : quartier pour mineurs

**SESSAD** : service d'éducation spécialisée et de soins à domicile

**SNATED** : service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger

**ULIS** : unité localisée pour l'inclusion scolaire

**UMJ** : unité médico-judiciaire

**UNICEF** : Nations Unies pour l'enfance

**UVF** : unité de vie familiale

## 3 Liste des personnes auditionnées et des contributions reçues

### Liste des auditions réalisées

#### Associations et institutions

- Agence régionale de santé (ARS)

*Jean-Yves GRALL*, Directeur général de l'ARS Auvergne

- Association des départements de France (ADF)
- Jean-Michel RAPINAT*, Directeur délégué politiques sociales

- Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles (ANDASS)

*Jean-Paul RAYMOND*, Président

*Roland GIRAUD*, Délégué

*Jeanne SEBAN*, Sous-directrice aux actions familiales et éducatives à la mairie de Paris

- Association Nationale des Psychologues des Collectivités Territoriales (AN.Psy.CT.)

*M<sup>me</sup> Aurélia POLI*, Présidente

*M<sup>me</sup> Evelyne MEZANGE*, Vice-Présidente

- Conférence des présidents de CME et CHS

*Roland BOUET*, psychiatre

- Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)

*Marie DERAIN DE VAUCRESSON*, Secrétaire générale

- Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

*André Ferragne*, Secrétaire général

*Kévin Chaussou*, Contrôleur au poste saisine

- Convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE)

*Fabienne QUIRIAU*, Directrice générale

*Laure SOURMAIS*, responsable protection de l'enfance

*Pauline DE LA LOSA*, responsable médico-social - vulnérabilités et prévention

- Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice

*Christian de ROCQUIGNY*, sous-directeur de la justice pénale générale

- Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice

*Marie-Charlotte DALLE*, sous-directrice du droit civil

- Direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la justice

*Romain PERAY*, sous-directeur

- Direction de la protection judiciaire de la jeunesse du ministère de la justice

*Franck CHAULET*, adjoint à la directrice

*Cécile MARCHADIER*, cheffe de la section protection de l'enfance et relations avec les juridictions

- Direction des services judiciaires du ministère de la justice

*Catherine MATHIEU*, Sous-directrice

- Direction générale de la cohésion sociale du ministère de la santé et des solidarités

*Jean-Philippe VINQUANT*, Directeur général

*Isabelle GRIMAUULT*, Sous-Directrice de l'enfance et de la famille

- Direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation et de la jeunesse

*Jean-Marc HUART*, Directeur

*Véronique GASTE BUREAU*, cheffe de bureau de la santé, de l'action sociale et de la sécurité

*Imane AGHA*, référente nationale et chargée d'études « prévention et lutte contre le harcèlement »

- Groupe national des établissements publics sociaux et médico-sociaux (Gepso)

*Marie DEGUARDIA-PIQUENAL*, Présidente GEPSO

*Jérôme PASSICOUSSET*, Directeur général EPESE

*Jeanne CORNAILLE*, Déléguée nationale GEPSO

*Marion LE TEXIER*, Directrice adjointe MECS de Luzancy

*Françoise RENOULT*, Directrice IMPRO de Gillevoisin



- Haut conseil à la famille, à l'enfance, et à l'âge (HCFEA)

*Sylviane GIAMPINO*,  
Présidente du Conseil de l'enfance et de l'adolescence,  
Vice-présidente du Haut Conseil

- Préfecture

*Yves ROUSSET*, Préfet du Loir et Cher

- Secrétariat d'État à la protection de l'enfance

*Adrien TAQUET*, Secrétaire d'État à la protection de l'enfance

*Aude MUSCATELLI*, Directrice de Cabinet

*Baltis MEJANES*, Cheffe de cabinet et conseillère parlementaire

- Secrétariat général à l'enseignement catholique

*Pascal BALMAND*, Secrétaire général

*Jérôme BRUNET*, Adjoint au secrétaire général

- Union nationale des associations familiales (UNAF)

*Rémy GUILLEUX*, Membre du bureau, Président du département « Éducation - Jeunesse - Numérique »

*Patricia HUMANN*,  
Coordonnatrice du pôle « Ecole - Petite enfance - Jeunesse

## Personnes qualifiées

- *Dr Marie-Paule MARTIN-BLACHAIS*,

Présidente de l'ADSEA 28

- *Dominique ATTIAS*,  
vice-bâtonnière du barreau de Paris, membre du comité directeur de l'association Louis CHATIN "Pour la défense des droits de l'enfant", membre du Collège « Défense et promotion des droits de l'enfant » du Défenseur des Droits

- *Eliane CORBET*,  
Psychosociologue, ancienne directrice technique du CREAL Rhône-Alpes

- *Eric DEBARBIEUX*,  
Pédagogue, ancien délégué ministériel chargé de la prévention et de la lutte contre les violences scolaires

- *Antoine DUARTE*,  
Psychologue, psychodynamicien du travail, chercheur à l'Institut de psychodynamique du travail (IPDT-ASTI)

- *Françoise SIMON*,  
Ancienne directrice enfance famille, membre du Collège « Défense et promotion des droits de l'enfant » du Défenseur des droits

- *Claire OGER*,  
Professeure en sciences de l'information et de la communication

- *Jean-Pierre ROSENCZVEIG*,  
Magistrat honoraire, membre du Collège « Défense et promotion des droits de l'enfant » du Défenseur des droits

- *Eric LEGROS*,  
Directeur d'association (protection de l'enfance),  
Psychanalyste, membre du Collège « Défense et promotion des droits de l'enfant » du Défenseur des droits

## Liste des contributions reçues

- APF France handicap
- Conseil national des barreaux
- Convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE)
- Croix Rouge Française
- Collectif Éducation contre les LGBTphobies en milieu scolaire
- Collectif « le bateau coule : Réagissons
- Fédération des acteurs de la solidarité
- Fédération française des Dys (FFDYS)
- Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF)
- Secours catholique
- SOS Village d'enfants
- SPARADRAP
- Syndicat National Unitaire des Instituteurs, Professeurs des Écoles et PEGC (SNUipp-FSU)
- Vers le haut

UNCRC's  
30<sup>th</sup> anniversary

TIME  
TO  
COMMIT

## 4 Dispositif de consultation nationale des enfants

« J'ai des droits, entends moi »

À l'occasion des 30 ans de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et pour mener à bien sa mission de suivi des recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, le Défenseur des droits a créé un dispositif de consultation nationale qui a pour objectif de recueillir les réflexions, propositions et recommandations d'enfants à propos de la mise en œuvre de leurs droits en France.

Dans l'objectif d'inclure le plus grand nombre d'enfants possible, dont les plus vulnérables, le Défenseur des droits a ainsi mobilisé plus de 540 associations sur l'ensemble du territoire luttant pour le respect des droits de l'enfant dans notre pays.

Ainsi, entre mars et juillet 2019, près de 2 000 enfants, de 4 à 18 ans, ont été amenés à s'exprimer dans des ateliers sur leur perception du respect de leurs droits, après avoir été sensibilisés aux droits de l'enfant par des jeunes ambassadeurs aux droits des enfants (JADE) ou des délégués territoriaux du Défenseur des droits.

La parole des enfants ainsi recueillie sera diffusée selon trois modes : via un site internet destiné au grand public afin de faire connaître leurs idées à tous et de faire connaître le droit des enfants d'être entendu ; auprès des institutions nationales et internationales à l'occasion du 20 novembre 2019, jour du 30<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption de la Convention ; via le travail quotidien de l'institution pour permettre une meilleure effectivité des droits de l'enfant en France.

## Liste des associations ayant contribué au dispositif de consultation des enfants mis en place par le Défenseur des droits

- ACODEGE Dijon
- AEDE Paris
- Apprentis d'Auteuil siège
- Apprentis d'Auteuil, école Pier Giorgio Frassati, Le Vésinet
- Apprentis d'Auteuil, internat de jeunes filles et MECS, Mayotte
- Apprentis d'Auteuil, MECS, La Réunion
- Apprentis d'Auteuil, SAJE Janusz Korczak, Paris
- Apprentis d'Auteuil Le Mans
- ANACEJ siège
- ANACEJ Dunkerque
- ANACEJ Nantes
- ANACEJ Palaiseau
- ANACEJ Schiltigheim
- ANACEJ Le Lamentin (Martinique)
- ANACEJ Carquefou
- ANACEJ Strasbourg
- ANACEJ Nancy
- ANACEJ Aude
- ANACEJ Grau du Roi
- ANACEJ Issy-les-Moulineaux
- ANACEJ Ermont
- ANACEJ Gravelines
- ANACEJ Allier
- Armée du salut siège
- Armée du salut, MECS, Mulhouse
- Armée du salut, MECS, Saint Malo
- Armée du salut, ITEP, Nîmes
- ASET Saint-Denis
- CLAVIM Issy-Les-Moulineaux
- CNAPE siège
- COFRADE siège
- Collectif école pour tous Paris et Saint-Etienne
- La Comète Hésingue
- Conseil Départemental des Pyrénées-Orientales Perpignan et Béziers
- Copil'Hôtes
- Croix-Rouge siège
- Croix-Rouge, MECS, Nevers
- Croix Rouge, MECS, Argenteuil
- Croix-Rouge, MECS, Alençon
- Débat d'Adolescents Paris
- DEI France siège
- Droit d'enfance Saint Cheron
- Eclaireuses et Eclaireurs De France, réseau national
- Fondation Grancher Romorantin-Lanthenay
- Grandir dignement Strasbourg
- Grandir Dignement Metz
- Hors la rue Paris
- Institution internationale des droits de l'homme et de la paix Caen
- Jean Gailhac Béziers
- Jeunesse de l'Aube Troyes
- Oiseau Lyre Boulogne Billancourt
- Prado Bourgogne Macon
- SAMU social Paris
- Sauvegarde Brest
- Secours catholique siège
- Secours catholique Mayotte
- Secours catholique La Réunion
- Secours catholique Souzy La Briche
- Secours catholique Saint Bireuc
- Solidarité laïque siège
- Solidarité laïque Limoges
- SOS Villages d'enfants siège
- SOS Villages d'enfants Persan
- SOS Villages d'enfants Plaisir
- SOS Villages d'enfants Calais
- SOS Villages d'enfants Valenciennes
- SOS Villages d'enfants Neuville
- SOS Villages d'enfants Busigny
- SOS Villages d'enfants Châteaudun
- SOS Villages d'enfants Marange
- SOS Villages d'enfants Jarville
- SOS Villages d'enfants Sainte Luce
- SOS Villages d'enfants Marseille
- SOS Villages d'enfants Carros
- SOS Villages d'enfants Digne
- Troupe « De Vive Voix »
- UNICEF France siège
- UNICEF France Saint-Etienne
- Voix de l'enfant Paris
- YAG BARI Saint-Denis

Le Défenseur des droits remercie les rédactrices du rapport, Cécile Renault, auditrice au Conseil d'Etat, et Bérangère Dejean, juriste au pôle défense des droits de l'enfant, ainsi que toutes les équipes qui y ont contribué.

---

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

Tél. : 09 69 39 00 00

[www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)

---

Toutes nos actualités :



[www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)



**D**  
**Défenseur des droits**  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE