

La Défenseure des droits

Paris, le 14 avril 2023

N o t e

à l'attention de
des membres du Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies

**OBJET : éléments complémentaires en réponse aux questions du Comité durant la pré-session
du 7 février 2023**

La Défenseure des droits et son adjoint le Défenseur des enfants souhaitent porter à la connaissance du Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies les éléments complémentaires suivants, dans le prolongement des rapports déjà communiqués et de ses prises de parole lors de la pré-session du 7 février 2023.

- **Protection de l'enfance et application de la loi n°2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants**

La Défenseure des droits tient à informer le Comité sur les alertes reçues depuis quelques mois de la part de magistrats, juges des enfants de plusieurs tribunaux, qui rencontrent de réelles difficultés pour faire appliquer leurs décisions par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou des associations habilitées. Outre son caractère exceptionnel dans l'histoire du Défenseur des droits, ces saisines par des juges des enfants, observateurs de premier rang de l'action des départements, révèlent une gravité sans précédent de la détérioration de la situation de la protection de l'enfance dans le pays.

Ces alertes, ainsi que plusieurs saisines de la part de syndicats de travailleurs sociaux concernent aujourd'hui plus de 10 départements et s'inscrivent dans un contexte où la Défenseure des droits relève, à travers les situations individuelles dont elle est saisie (par les parents, les enfants eux-mêmes, des avocats, des travailleurs sociaux ou des associations) une détérioration généralisée de la situation depuis plusieurs années. Ces dysfonctionnements structurels appellent des réactions fortes et une mobilisation accrue de l'ensemble des pouvoirs publics, départements et services de l'Etat.

A travers les réclamations récentes, la Défenseure des droits relève que :

- La sortie des confinements liés à la pandémie de COVID a entraîné une recrudescence des informations préoccupantes, une augmentation des décisions judiciaires en assistance éducative ¹, et une dégradation des délais d'exécution des mesures de milieu ouvert ;
 - La saturation de l'offre de prise en charge en protection de l'enfance concerne également les placements, notamment pour la tranche des 0-3 ans, dans un contexte marqué par des flux soutenus de départs en retraite des assistants familiaux ;
 - Des difficultés dans les évaluations des informations préoccupantes (délais, qualité de l'évaluation, ...), les modalités d'exécution des décisions de justice (délais, respect de la décision judiciaire, défaut d'information du magistrat ...), le suivi des enfants confiés par les juges (défaut d'information du magistrat, non-respect des orientations préconisées par le juge, rupture du dialogue entre département et autorité judiciaire...);
 - Des difficultés liées à une insuffisance de personnels, à un manque de formation de ceux-ci, et à une surcharge de travail des travailleurs sociaux.
 - De lourdes insuffisances dans l'accompagnement, la régulation et le contrôle des établissements de protection de l'enfance.

La Défenseure des droits a pris connaissance de la mise en place d'un comité interministériel à l'enfance pour favoriser la coordination des actions gouvernementales, en faveur des enfants.

Par ailleurs, elle ne mésestime pas les efforts, notamment financiers, des départements, chefs de file de la protection de l'enfance, ni ceux consentis par l'Etat, à travers notamment la contractualisation avec les départements, initiée en 2020, et poursuivie depuis. Elle permet à l'Etat d'assumer une part du coût de certains projets mis en œuvre pour améliorer le dispositif. Il faut cependant noter que cette participation représente une partie relativement réduite des dépenses des départements². En outre, les réponses qui doivent être apportées ne sont pas uniquement financières mais doivent impliquer aux côtés des départements, les services de l'Etat et notamment sur les territoires :

- Les agences régionales de santé au titre de l'offre médico-sociale, indispensable à la prise en charge des enfants connaissant des problématiques complexes (handicaps psychiques, troubles importants du comportement, problématiques psychiatriques) confiés à l'ASE ;
- La préfecture en appui du contrôle des établissements socio-éducatifs ;
- L'Education nationale, garante de l'offre de scolarisation en milieu ordinaire pour les enfants confiés à l'ASE.

1 Par exemple, dans l'un des départements objet d'une instruction du Défenseur des droits, il est constaté une augmentation des mesures judiciaires (assistance éducative en milieu ouvert et placements) de 28% entre 2018 et 2022. Dans un autre, le nombre de placements a augmenté de 10% entre 2021 et 2022, avec une augmentation de placements en urgence de 44% entre 2019 et 2022.

2 Ainsi, dans une communication adressée à la Première ministre par deux départements, ceux-ci indiquent que les moyens financiers associés aux contrats avec l'Etat ne représentent que « 2% des 750 millions d'euros - hors dépenses de personnel - consacrés [par ces deux collectivités] à la politique de protection de l'enfance »

- **Situation des enfants dans les bidonvilles**

La politique de l'Etat vis-à-vis des populations les plus précaires, notamment les enfants qui vivent en bidonville, n'est pas à la hauteur des attendus du Comité à l'égard d'un pays comme la France.

Le Défenseur des droits intervient toujours régulièrement dans des situations mettant en évidence des refus de scolarisation discriminatoires en raison de l'origine³, de la nationalité et de la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique des familles.

Pour justifier de ces refus de scolarisation, les maires⁴ interrogés par le Défenseur des droits invoquent des motifs inopérants voire illégaux comme l'exigence de pièces complémentaires non prévues par les textes, la nullité de certains justificatifs de domicile ou l'instabilité résidentielle et/ou le caractère provisoire et/ou illégal du domicile⁵.

Face à ces refus discriminatoires, le Défenseur des droits alerte les pouvoirs publics – collectivités, État – chaque fois que nécessaire. Lorsque les familles – souvent aidées d'associations – ont sollicité en vain la scolarisation de leur(s) enfant(s) avec les documents légalement exigibles les services du Défenseur des droits écrivent aux maires concernés et le cas échéant aux directeurs académiques des services de l'Education nationale qui ont un pouvoir de substitution, pour leur demander de procéder à l'inscription des enfants.

Au cours de l'instruction de ces dossiers, le Défenseur des droits constate régulièrement le défaut d'information des familles quant aux démarches d'inscription. Lorsque ces informations existent, elles sont difficilement accessibles et/ou ne sont pas traduites dans une langue que les familles comprennent. Par ailleurs, l'absence de remise de récépissé à la suite des démarches d'inscription, notamment lorsque la mairie refuse celle-ci en raison d'un justificatif manquant, et le défaut de motivation des décisions de refus sont encore à déplorer car ils ne permettent pas aux familles de comprendre ce qui est attendu, et de pouvoir, le cas échéant, compléter efficacement le dossier ou contester utilement les décisions administratives de refus.

Ainsi, dans sa décision n°2018-005 du 25 janvier 2018⁶, le Défenseur des droits a recommandé à un maire de mettre en œuvre une procédure permettant que soit délivré sans délai, au guichet, un récépissé constatant la date du dépôt de la demande, les pièces produites et les difficultés éventuelles.

À l'issue de son instruction, et si les manquements sont avérés et persistants, malgré les tentatives de règlement amiable initiées, le Défenseur des droits peut prendre une décision concluant à

3 Voir observations du Défenseur des droits n° 2022-254 du 22 décembre 2022 devant le tribunal administratif de Montreuil.

4 Les saisines du Défenseur des droits concernent quasi-exclusivement l'école primaire s'agissant de cette population.

5 Voir par exemple, [Décision 2018-221 du 12 octobre 2018 relative au refus de scolarisation d'un enfant au sein d'une école maternelle opposé par le maire au motif qu'une procédure d'expulsion du squat dans lequel il était domicilié avec sa famille était en cours.](#)

6 [Décision 2018-005 du 25 janvier 2018 relative à un refus de scolarisation opposé par une mairie à des enfants Roms.](#)

l'existence d'une atteinte au droit à l'éducation et à l'intérêt supérieur de l'enfant et d'une discrimination.

Les décisions adoptées par le Défenseur des droits⁷ peuvent être transmises au procureur de la République territorialement compétent⁸ au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, dès lors qu'il estime que le refus de scolarisation pourrait caractériser l'infraction pénale de discrimination telle que définie à l'article 225-1 du code pénal. Certaines de ces transmissions ont été suivies d'un rappel de la loi par la justice au maire.

En outre, durant la pandémie de COVID-19, les enfants vivant en habitat informel appartenant à la communauté Rom ou considérés comme tels, ont été exposés à des difficultés supplémentaires liées à la généralisation de l'enseignement à distance⁹. En raison d'une fracture numérique considérable, les enfants vivant en habitat informel mais également les enfants issus de la communauté des gens du voyage, n'ont souvent pas pu participer aux activités d'apprentissage en ligne de façon équivalente aux autres, les exposant à un risque accru de décrochage scolaire¹⁰.

Par ailleurs, l'attention de la Défenseure des droits a été attirée en janvier 2021 sur la situation de plusieurs dizaines d'enfants qui demeuraient avec leur famille au sein d'un bidonville situé sur les anciennes régions d'épandages de boue et d'eaux usées brutes d'un département d'Ile-de-France. D'après les informations transmises par les associations qui interviennent auprès des populations du bidonville, une trentaine d'enfants vivant sur ce terrain ont, entre septembre 2019 et septembre 2020, fait l'objet d'une plombémie, d'abord à l'initiative des parents et d'un Collectif de soutien aux Roms, puis dans le cadre d'un dépistage organisé par l'Agence régionale de santé (ARS) pour seize enfants. Sur les 30 enfants, 26 étaient atteints de saturnisme (plomb dans le sang supérieur à 50µg/l) : le plomb contenu dans leur sang était compris entre 53 et 164 microgrammes (µg/l).

Conformément à l'article L.1334-1 du code de la santé publique, une enquête environnementale a eu lieu et l'ARS a effectué une analyse des sols. Cette analyse a confirmé que le taux de plomb dans les sols était supérieur à la moyenne, et que l'origine du saturnisme des enfants était liée au lieu où ils vivaient. De nombreux autres enfants ont été dépistés depuis janvier 2021, et seraient eux-aussi atteints de saturnisme. Cette situation de risque sanitaire s'avérait d'autant plus inquiétante que le bidonville ne possédait aucun accès à l'eau potable ni d'accès aux sanitaires, aucune mesure d'hygiène ne pouvant par conséquent se mettre en place.

Malgré les réunions tenues, réunissant plusieurs acteurs, dont la préfecture, le syndicat mixte d'aménagement de la plaine de Pierrelaye-Bessancourt (SMAPP) et la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), certaines solutions présentées pour garantir un accès à l'eau potable, dont la mise en place d'une desserte hors sol qui pourrait acheminer l'eau au plus près des habitants, n'avaient toujours pas pu être adoptées jusqu'à l'intervention de la

7 Recommandation générale et/ individuelles et observations devant les juridictions administratives notamment

8 Par exemple, [décision 2021-001 du 21 janvier 2021 relative à un refus de scolarisation opposé par une mairie pour une famille résidant dans un bidonville](#).

9 FRA, « Implications of COVID-19 pandemic on Roma and Travellers communities », 15 juin 2020.

10 FRA, Coronavirus Pandemic in the EU - Impact on Roma and Travellers, 1 March - 30 June 2020.

Défenseure des droits qui a interrogé la préfecture et le syndicat sur les solutions devant être rapidement envisagées et adoptées.

En juillet 2021, une fontaine à eau a été installée à environ 800m/1km du campement. Si cette installation constitue une amélioration des conditions de vie de certains habitants du bidonville, notamment les personnes qui possèdent un véhicule pour transporter les bidons, les associations ont fait part au Défenseur des droits de leur inquiétude à l'égard des familles les plus pauvres pour lesquelles l'éloignement de la fontaine reste un obstacle majeur. Elles ont aussi fait part de leurs inquiétudes relatives à de nombreux sites qui seraient tout aussi contaminés en Ile-de-France et notamment dans le Val d'Oise, occupés par ces populations vulnérables pour lesquelles aucune mesure de prévention ou de dépistage ne serait pour l'heure envisagée.

La Défenseure des droits estime nécessaire une réflexion interministérielle associant la DIHAL, afin d'examiner les dispositions qui permettraient d'assurer un accès effectif à l'eau potable des publics les plus vulnérables ainsi qu'une transposition ambitieuse de la directive européenne¹¹ en la matière. Elle recommande que le droit applicable, les responsabilités et compétences des institutions publiques soient ainsi clarifiés. Elle recommande également que soient adoptées des mesures de prévention et de dépistage des sites contaminés au plomb occupés par des populations vulnérables.

Enfin, il convient d'attirer l'attention du Comité sur la situation des enfants qui vivent dans les bidonvilles de Mayotte, qui subissent des évacuations particulièrement violentes sans proposition de relogement et qui entraînent de surcroît des déscolarisations. A cet égard, la Défenseure des droits invite le Comité à questionner la France sur les garanties de respect des droits des enfants mis en place dans le cadre d'une opération d'envergure qui serait organisée entre le 20 avril et le mois de juillet 2023 pour lutter contre l'immigration clandestine, l'habitat insalubre et la délinquance. Selon les différentes sources (associations, journalistes, avocats...), **cette opération nommée « Wuambushu »** (*trad : oser, prendre le risque de faire quelque chose, titiller*) par le ministère de l'intérieur, aurait pour objectif à la fois la destruction des habitats insalubres et illégaux dits « bangas », et l'expulsion des personnes qui y seraient logées et supposées être d'origine étrangère en situation irrégulière. Les expulsions seraient suivies de reconduites à la frontière, avec un renforcement des allers-retours journaliers par bateaux réservés aux reconduites entre Mayotte et les Comores (ils concerneraient plus de 250 personnes par jour avec des rotations de 2 bateaux par jour en non-commercial et auraient pour conséquence probable la réduction encore du temps passé en rétention, actuellement de 17h en moyenne).

Or, il convient de souligner que la population habitant ces bidonvilles, principalement autour de Mamoudzou, n'est pas uniformément composée d'habitants en situation irrégulière. En effet, ces lieux regroupent des personnes françaises, étrangères en situation irrégulière, étrangères en situation régulière, enfants habitant chez un parent, ...). **Le risque est grand que ces « décasages » massifs suivis d'éloignements forcés, engendrent, en nombre, des situations d'irrégularité et de non-respect des droits des enfants¹².**

11 Directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine

12 L'institution a été saisie de la situation d'un enfant de 12 ans éloigné irrégulièrement vers les Comores, en errance et livré à lui-même sur ce territoire, rapatrié au bout de 12 jours à la suite de l'intervention de la Défenseure des droits.

- **Les enfants à Mayotte**

A Mayotte, le **dispositif de protection de l'enfance** continue d'inquiéter le Défenseur des droits qui a alerté les autorités à plusieurs reprises ¹³.

Selon le rapport définitif de la mission inter-inspections « évaluation de la prise en charge des mineurs à Mayotte »¹⁴, dont le Défenseur des droits a pu récemment prendre connaissance, « *Le contexte de précarité, la plus ou moins grande clandestinité des familles en situation irrégulière, la fragilité des institutions, l'affaiblissement des structures traditionnelles sont autant de facteurs qui aggravent les situations de danger et de risque de danger des mineurs. Les travailleurs sociaux rencontrés par la Mission, qu'ils exercent dans les services de l'Etat, du conseil départemental ou du secteur associatif, alertent régulièrement les autorités compétentes sur les besoins de toute nature des enfants qui ne sont que très partiellement, voire pas du tout satisfaits. La Mission a observé à quel point les besoins fondamentaux d'une grande partie des mineurs, au premier rang desquels, celui de la sécurité sont très peu respectés. Dans le contexte social actuel, selon plusieurs acteurs rencontrés par la Mission, l'application formelle des dispositions nationales en vigueur pourrait se traduire par l'ouverture d'une mesure de protection de l'enfance pour environ « la moitié des mineurs » résidant à Mayotte. Cette hypothèse suffit à dire la spécificité et la gravité de la situation à Mayotte* ».

Les difficultés systémiques de l'ASE dans ce département mériteraient le déploiement d'une véritable politique de l'enfance dans le département.

S'agissant du **droit à l'éducation** des enfants qui vivent à Mayotte, la Défenseure des droits alerte le Comité sur les données contenues dans le rapport précité. Ainsi, l'académie de Mayotte enregistre les plus mauvaises performances scolaires de France, et cela aussi bien en début de cycle élémentaire, en début de classe de sixième qu'en fin de classe de troisième.

Selon les données communiquées par le rectorat, sur l'ensemble des jeunes en âge de scolarisation, de l'âge de 3 ans (début de la scolarisation) à l'âge de 18 ans (fin de la période d'obligation de formation), 15 462 mineurs n'étaient pas scolarisés, à la date de rédaction du rapport. S'agissant de la période d'âge de l'instruction obligatoire (3-16 ans), ils étaient 11 735, soit 12,1 % de la classe d'âge¹⁵.

Le rapport précise qu'en 2020, 9 278¹⁶ enfants en âge d'aller à l'école primaire (maternelle plus élémentaire), n'étaient pas scolarisés. Alors que l'instruction est obligatoire dès l'âge de 3 ans depuis

13 Voir notamment [Compte-rendu](#) de la mission conduite par Mme Yvette MATHIEU, Préfète, Chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur la protection des droits de l'enfant à Mayotte (mars 2013), [décision MDE/2013-87](#) du 19 avril 2013, et « [Mayotte - situation sur les droits et la protection des enfants](#) » - Mission du Défenseur des droits – septembre 2015.

14 Rapport définitif de la mission inter-inspections : « évaluation de la prise en charge des mineurs à Mayotte » (janvier 2022) IGJ, IGA, IGAS, IGAE, IGF et IGESR.

la rentrée 2021-2022, seuls 55,2 % des enfants de 3 ans et 87,8 % des enfants de 4 ans étaient alors scolarisés.

De fait, tous les enfants en âge d'être scolarisés ne sont pas inscrits par les communes ; et tous les élèves inscrits ne sont pas scolarisés. Cela est essentiellement dû à l'insuffisance des capacités d'accueil et du nombre de salles de classe disponibles.

Le rapport interministériel sur les constructions scolaires de 2019 considérait déjà qu'en 2018, 600 salles de classe manquaient pour supprimer les rotations et garantir la scolarisation pour tous, et qu'à l'horizon 2027, il faudrait en créer 857. La situation s'est depuis détériorée. Entre 2014 et 2020, 122 salles de classe ont été livrées soit une moyenne de 17,5 salles par an alors qu'il en faudrait environ 80 par an. A ce rythme, 49 ans seraient nécessaires pour que toutes les salles de classe soient construites.

En 2020, au taux d'encadrement de 2019 (21 élèves par classe), il manquait 441 salles de classe pour que l'école soit en mesure de scolariser tous les élèves. Il convient d'ajouter les 365 salles (selon le rectorat) qui seraient nécessaires pour supprimer les rotations¹⁷. En 2020, ce ne sont plus 600, mais 806 salles de classe qui manquaient. En y ajoutant celles qui seraient nécessaires pour faire face à la croissance démographique prévisible d'ici 2027, le chiffre dépasse très nettement les 857 annoncées en 2019.

La faiblesse des taux de scolarisation des enfants de 3 à 5 ans s'avère être un élément particulièrement pénalisant pour des élèves pour lesquels la scolarisation constitue la seule opportunité d'acquérir les compétences nécessaires, notamment en français, langue de scolarisation.

En janvier 2023, 17 classes itinérantes ont accueilli 969 enfants de petites, moyennes et grandes sections de maternelle. Elles réunissent les enfants durant 5h à 12h par semaine dans des « classes » situées en dehors de l'école.

Au niveau collège et au lycée, de nombreux jeunes ne sont pas scolarisés. Si l'on croise les données de l'INSEE avec celle du rectorat, c'est le cas en 2020, de 2 457 jeunes de 11 à 16 ans et de 4 014 jeunes de 11 à 18 ans ; sur les 1 269 allophones nouvellement arrivés recensés par le CASNAV, seuls 523 ont pu être scolarisés. En 2017, seulement 66 % des jeunes de 17 et 18 ans étaient scolarisés à Mayotte contre 86 % pour l'ensemble de la France.

Les délais de scolarisation (affectation dans un établissement) après le passage de test de positionnement sont extrêmement longs. Il existe de nombreuses erreurs dans la base de données remplies par les personnels du CASNAV, de sorte que les mêmes élèves sont appelés plusieurs fois

15 Ces chiffres ont été émis à partir de la projection de chiffres issus du recensement de 2017, avec une extrapolation pour parvenir à 2020. Ces chiffres sont une estimation : de nombreux enfants ne sont pas inscrits sur les listes des mairies, qui ne procèdent pas à un recensement des enfants en âge d'être scolarisés domiciliés sur leur territoire et refusent les inscriptions sur des motifs discriminatoires (listes de pièces à fournir illégales : demandes de quittance de loyer-, refus des attestations d'hébergement, demandes d'avis d'imposition etc...)

16 Dont 5 631 en âge d'aller à la maternelle

17 A Mayotte, selon le recteur, en septembre 2022, environ 1100 classes sont dites « en rotation » : une même classe accueille un groupe d'enfants le matin et un autre groupe l'après-midi.

pour un test de positionnement lorsque d'autres ne sont jamais appelés. Plus de 1000 enfants allophones ayant passé le test seraient en attente d'une affectation.

Au lycée, le décrochage des jeunes est essentiellement dû à l'insuffisance des capacités d'accueil. La structure de ces capacités est par ailleurs mal adaptée. Malgré les efforts de l'académie (optimisation des locaux disponibles et création de pôles métiers), la voie professionnelle reste encore sous-dimensionnée : à l'issue de la troisième, alors que 30 % des décisions d'orientation concernent la voie professionnelle, seuls 17 % des élèves y sont affectés, soit l'un des plus faibles taux en France ; les autres se retrouvent de fait en seconde générale et technologique et, souvent, décrochent des apprentissages.

- **Les enfants étrangers et la rétention administrative**

La Défenseure des droits souhaite alerter les membres du Comité des droits de l'enfant sur une augmentation récente des saisines relatives au placement et à l'éloignement du territoire de parents étrangers, sans leurs enfants restés seuls, sans représentant légal, sur le territoire français. Si de telles pratiques avaient déjà été identifiées depuis plusieurs années, en Outre-Mer (Guyane et Mayotte), une quinzaine de saisines ont été adressées depuis 2021 concernant des familles en métropole, alors qu'elles étaient jusqu'alors très exceptionnelles.

L'institution est intervenue dans ces situations auprès des préfets pour alerter, avant que l'éloignement ne soit effectif, sur le risque de séparation irrémédiable entre les enfants et leur parent et vérifier les diligences réalisées par les préfetures lors du placement en rétention du parent pour s'assurer de la situation des enfants.

La Défenseure des droits a en outre présenté des observations devant les juridictions administratives ou judiciaires.

Ainsi le 9 novembre 2022¹⁸, après avoir sollicité vainement la préfecture, la Défenseure des droits a présenté des observations devant le tribunal administratif sur la situation d'une mère dont les quatre enfants étaient confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) depuis plusieurs mois, et sur les risques de rupture définitive de liens avec ses enfants en cas d'éloignement. Elle a pourtant été éloignée du territoire vers la République Démocratique du Congo, ses recours ayant été jugés irrecevables.

Le 9 février 2023, la Défenseure des droits a présenté des observations¹⁹ devant le juge des libertés et de la détention, sur la situation d'une mère placée en rétention dans la perspective d'un éloignement, sans ses trois filles hébergées en urgence par une connaissance. La mère de famille a finalement pu être libérée par le juge après avoir passé près d'un mois en rétention.

La Défenseure des droits ne peut que s'alarmer de l'absence de prise en compte, tant par les autorités administratives à l'origine des mesures de rétention et d'éloignement, que par les autorités judiciaires saisies du contentieux, de l'intérêt supérieur des enfants au profit de considérations de politique migratoire dans lesquelles le sort des enfants n'est pas pris en compte, pouvant même conduire à ce que ces enfants deviennent des mineurs non accompagnés sur le territoire français.

18 Décision du Défenseur des droits n°2022-2029

19 Décision du Défenseur des droits n°2023-027

