

INTERVENTION DE LA DEFENSEURE DES ENFANTS, DOMINIQUE VERSINI

AU COLLOQUE ORGANISE PAR DROIT & DEMOCRATIE « UN DEFENSEUR DES DROITS... ET APRES ? »
MERCREDI 8 DECEMBRE 2010, CONSEIL NATIONAL DU BARREAU

Rappel du contexte qui avait entouré la création d'un Défenseur des enfants en France sur le modèle des médiateurs scandinaves, appelés « ombudsmen » :

Le Défenseur des enfants a été créé par une loi du 6 mars 2000 issue d'une proposition de loi présentée par l'Assemblée Nationale suite au rapport de Messieurs FABIUS et BRET qui démontrait que plus de dix ans après la ratification par la France de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), de nombreux retards subsistaient au regard de nos engagements internationaux.

Bien que le texte ait été voté à l'unanimité des parlementaires, il faut rappeler qu'un débat passionné avait néanmoins opposé les partisans de la création d'un ombudsman français indépendant pour les enfants et ceux qui considéraient qu'un adjoint chargé de la défense des droits des enfants auprès du Médiateur de la République serait suffisant. **Un compromis en sortit créant un « défenseur » des enfants et non un « médiateur pour les enfants », appellation qui aurait été plus exacte car les pouvoirs attribués à ce Défenseur des enfants relèvent plus de médiations réalisées dans l'intérêt supérieur des enfants, tant au regard de personnes privées ou d'institutions portant atteinte à leurs droits, que d'une défense relevant de l'avocat ou du juge.** C'est ainsi que chaque année la Défenseure des enfants traite avec ses équipes de juristes, travailleurs sociaux et psychologues près de 3000 situations d'enfants vivant de potentielles atteintes à leurs droits.

La deuxième grande mission du Défenseur des enfants concerne la proposition de modifications ou de créations de lois afin de favoriser l'applicabilité de la CIDE dans le droit interne. C'est ainsi que tant la première défenseure des enfants, Claire Brisset, que Dominique Versini qui lui a succédé en 2006, sont à l'origine de nombreux progrès dans le respect des droits des enfants (âge minimum du mariage à 18 ans pour les filles comme pour les garçons, création des Maisons des adolescents et des équipes mobiles de pédopsychiatrie, plan santé adolescents 2007, statut des tiers, développement de la médiation familiale, protection des mineurs étrangers isolés...).

La troisième grande mission de la Défenseure des enfants est la promotion des droits de l'enfant que Dominique VERSINI a développé à travers des équipes de jeunes ambassadeurs effectuant le service civique auprès d'elle à temps plein et formés à rencontrer des enfants et adolescents dans les collèges, centres sociaux, établissements spécialisés... Chaque année, c'est plus de 25.000 enfants qui bénéficient d'une sensibilisation à la CIDE et peuvent ainsi adresser d'éventuelles réclamations directement à la Défenseure des enfants, information également largement relayée par la presse jeune. 30 permanents travaillent avec la Défenseure des enfants ainsi qu'un réseau de 55 correspondants territoriaux répartis sur tous le territoire, tous bénévoles et professionnels en activité ou retraités du champ de l'enfance. 30 jeunes ambassadeurs effectuant leur service civique sont, tout au long de l'année scolaire, dans les établissements de douze départements partenaires.

Concrètement, le Défenseur des enfants est nommé par décret en conseil des ministres (sur proposition du président de la République) pour un mandat de six ans, non renouvelable, mais aussi non révocable avant son terme. Il ne reçoit aucune instruction de l'exécutif ou du législateur et ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions. Ce statut est commun à toutes les autorités indépendantes.

Historique du processus amenant au projet de loi du Gouvernement visant à supprimer le Défenseur des enfants, le médiateur de la République, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) en faisant absorber leurs missions par le futur Défenseur des droits créé par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008.

29 octobre 2007 : Proposition par le Comité Balladur (sur la proposition de JP Delevoye) de la création d'un Défenseur des droits fondamentaux, visant à absorber toutes les autorités indépendantes chargées de la défense des droits et libertés.

23 juillet 2008 (article 71-1) : La loi constitutionnelle crée la fonction de Défenseur des Droits mais laisse à une loi organique le soin de déterminer son périmètre. A aucun moment dans les débats le Gouvernement n'évoque le Défenseur des enfants.

9 septembre 2009 : annonce du projet de loi du Gouvernement incluant le Défenseur des enfants, en sus de la CNDS et du MDR. Projet préparé sans que la Défenseure des enfants ne soit ni auditionnée par les conseillers en charge de ce projet à l'Elysée, ni même informée. Il en a été de même pour la CNDS. Seuls les services du Médiateur de la République auront été auditionnés. L'étude d'impact révèle parfaitement cette carence tant la méconnaissance des missions et du fonctionnement du Défenseur des enfants est évidente.

L'analyse de ce projet de loi marque très clairement un affaiblissement de la mission de défense et de promotion des droits de l'enfant :

- **Les enfants** (mais aussi leurs parents) qui saisissent actuellement directement le Défenseur des enfants, ne s'adresseront pas facilement à un Défenseur des droits qui n'aura pas une compétence visible et spécialisée pour les enfants.
- En matière de défense des droits de l'enfant le projet de loi marque **un recul en ne faisant aucune référence à la Convention internationale des droits de l'enfant** : la mission de propositions de textes législatifs ne fait plus aucune référence à la nécessité de transposer en droit interne les stipulations des engagements internationaux de la France et notamment la CIDE.
- Le projet de loi fait **disparaître la mission de promotion des droits de l'enfant**.
- Le projet de loi prévoit de remplacer le Défenseur des enfants par la **création d'un étonnant collège composé de trois personnalités désignées par le Président de la République**, le Président de l'Assemblée Nationale et le président du Sénat et compétentes dans le domaine de la protection de l'enfance, alors que le Défenseur des droits est compétent pour intervenir dans la défense de tous les droits des enfants et pas uniquement en matière de protection de l'enfance.
- **La journée symbolique** consacrée chaque année le 20 novembre aux droits de l'enfant et marquée par la remise du rapport du Défenseur des enfants au Président de la République n'est à aucun moment évoquée.
- **Le mandat de six ans non révocable des titulaires des différentes AI** sera interrompu avant son terme ce qui est une première dans l'histoire de la République.
- Le Défenseur des droits n'a pas à motiver sa décision de ne pas examiner une réclamation alors qu'il n'y a aucun recours contre ses décisions. Il pourrait donc décider de ne pas traiter certaines réclamations concernant les domaines sensibles de l'immigration, de la sécurité, des discriminations...

Toutes les grandes associations, les professionnels de l'enfance, du droit, de la justice, de la santé, de l'éducation, de nombreux élus politiques et syndicats se déclarent opposés à ce projet par communiqués de presse, votes de vœux et motions et le font savoir au plus haut sommet de l'Etat. Plus de 60.000 personnes signent une pétition pour le maintien d'un défenseur des enfants autonome et indépendant.

2 Juin 2010 : débat public au Sénat (Rapporteur : M. Patrice Gélard)

- Le Sénat vote un amendement à l'article 9 alinéa 2 présenté par le sénateur UMP Hugues Portelli, visant à maintenir un Défenseur des enfants indépendant, simplement associé au Défenseur des droits, comme la CNIL et la HALDE : « Le défenseur des Droits est associé, à sa demande, aux travaux de la CNIL et du Défenseur des enfants ».

Cette articulation permet au défenseur des enfants d'assurer sa mission de médiation et de s'appuyer, en cas de besoin, dans les situations qui ne relèvent pas de la médiation, sur les pouvoirs du Défenseur des droits ainsi que ceux de la HALDE et de la CNIL.

3 juin 2010 : Projet de loi voté par le Sénat suite à la demande de deuxième vote par le Gouvernement

- Des améliorations ont été apportées :

- o La mission de défense et promotion des droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou ratifié par la France est clairement affirmée (art. 4).
- o La mission de promotion des droits de l'enfant est clairement identifiée (art. 26 bis).
- o Le collège composé de trois personnalités nommées par le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat disparaît (Pour les autres AI - discriminations et sécurité -, le collège est délibératif et le Défenseur des droits ne pourra s'écarter de ses avis sans en exposer les motifs).
- o Un Défenseur des enfants est créé par le Sénat qui sera nommé par le Premier ministre sur proposition du Défenseur des droits et qui semble au premier abord avoir été distingué des autres adjoints.

- Des manques et insuffisances apparaissent ou subsistent :

- o Ce Défenseur des enfants, qui semble se distinguer des adjoints aux fonctions non précisées, est placé sous l'autorité du DD et n'a aucun pouvoir propre mais les seules attributions que le DD voudra bien lui conférer, à l'exception de différentes missions que le législateur ne souhaite pas voir déléguées. Il s'agit bien d'un adjoint et en aucun cas d'un Défenseur des enfants.
- o L'adjoint (les adjoints en général) ne bénéficie(ent) d'aucune protection dans ses (leurs) opinions ou actions.
- o La journée symbolique consacrée chaque année le 20 novembre aux droits de l'enfant et marquée par la remise du rapport du Défenseur des enfants au Président de la République n'est à aucun moment évoquée.
- o La poursuite des contrats des agents contractuels des différentes AI n'est pas clairement inscrites, seuls sont évoqués les détachements et les mises à disposition (art. 33).

- Des nouveautés apparaissent :

- o La HALDE est absorbée à son tour.

1er décembre 2010 : Projet de loi de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale (rapporteur : M. Pierre Morel A L'Huissier)

- Des améliorations ont été apportées :

- o La journée symbolique consacrée chaque année le 20 novembre aux droits de l'enfant et marquée par la remise du rapport du Défenseur des enfants au Président de la République est évoquée clairement sans être rendue obligatoire (art. 27 III)
- o La poursuite des contrats des agents contractuels des différentes AI est clairement inscrite (art. 28 -1)

- Des manques et insuffisances subsistent :

- o Les impossibilités de délégation de compétences aux adjoints sont encore augmentées : les adjoints sont vraiment de simples collaborateurs, sans aucune protection.

- Des nouveautés apparaissent :

- o Le Défenseur des droits est doté d'un collège consultatif composé de six personnalités bénévoles (art. 12), mais l'adjoint Défenseur des enfants n'en fait pas partie.
- o Le Défenseur des enfants est clairement affiché comme un adjoint, simple collaborateur dépourvu de compétence propre (art. 11A), tout comme les autres adjoints.
- o Le Contrôleur Général des Lieux Privatifs de Liberté (CGLPL) est absorbé à son tour, mais seulement à la fin de son mandat (2014).

CONCLUSIONS A LA VEILLE DU DEBAT PUBLIC A L'ASSEMBLEE NATIONALE :

Si chacun convient, comme la fait la CNCDH dans ses deux avis, qu'un Défenseur des droits à rang constitutionnel représente

une avancée pour renforcer le Médiateur de la République qui intervient pour aider nos concitoyens sur une multitude de tracasseries administratives, il n'en va pas de même pour le Défenseur des enfants. En effet, celui-ci intervient – parfois sur la saisine directe des enfants eux-mêmes - sur des domaines plus sensibles de leur vie : séparations parentales conflictuelles, enlèvements d'enfants, enfants placés, enfants étrangers séjournent en centres de rétention administrative ou enfants séparés de leurs parents du fait des complexités du processus de regroupement familial.

La création d'un Défenseur des droits n'empêche en aucun cas le maintien d'un défenseur spécifique pour les enfants. C'est d'ailleurs le cas dans la plupart des pays européens qui ont des défenseurs des droits comme la Suède ou l'Espagne - pays cités en exemple par le Gouvernement - et dont il n'a jamais été fait état dans son projet ni son étude d'impacte.

Le débat qui va se dérouler à compter du 11 janvier 2011 est essentiel puisqu'il s'agira de décider de la position de la France au regard des recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies qui a demandé en juin 2009 au Gouvernement de renforcer le rôle et les moyens de notre Défenseur des enfants.

Le Parlement a donc entre ses mains le sort de la défense des droits des enfants et peut très facilement décider de maintenir un défenseur des enfants directement accessible à ceux-ci sur le modèle de l'amendement du sénateur Hugues Portelli (amendement de l'article 9 alinéa 2).

Si le Parlement veut soutenir le projet du Gouvernement de supprimer un Défenseur des enfants autonome, il pourrait décider de doter l'adjoint « défenseur des enfants » d'une large délégation de compétence en matière de défense et promotion des droits de l'enfant, en lui accordant les mêmes garanties qu'au Défenseur des droits pour ses opinions et actes accomplis dans le cadre de son mandat.

De même, s'il décide de maintenir un collège, celui-ci ne devrait être que consultatif, et destiné à renforcer l'expertise en matière de propositions législatives sans entraver le traitement des réclamations individuelles qui doivent faire l'objet d'une instruction et d'interventions en temps réel qui ne peuvent attendre la réunion d'un collège d'experts contrairement aux délibérations de la HALDE ou de la CNDS qui relèvent d'autres besoins. Il est évident que ce collège devrait être par délégation présidé ou vice-présidé par l'adjoint défenseur des enfants.

Enfin, celui-ci devrait impérativement pouvoir être saisi directement par les enfants et faire l'objet d'une large information auprès d'eux à travers le réseau des jeunes ambassadeurs du Défenseur des enfants et des correspondants territoriaux spécialisés dans le champ de l'enfance qui devraient être maintenus et étendus à tout le territoire.

Pour conclure, il me paraît juste de rétablir une équité de traitement entre les différentes AI en unifiant les conditions d'entrée en vigueur de la loi. Aucun argument juridique ne vient appuyer le fait que le CGLPL puisse aller jusqu'au terme de son mandat et pas les autres titulaires d'AI.

A la fin de cette longue intervention qui comprend de nombreux éléments techniques, on ne peut que regretter que l'avis de la CNCDH n'ait pas convaincu alors qu'il proposait une sage solution, celle de la promotion du Médiateur de la République comme Défenseur des droits à rang constitutionnel, travaillant en association avec les autres AI qui pourraient garder ainsi chacune leur spécificité.

Pour ma part, dans la mesure où je viens de présider le réseau européen des défenseurs des enfants (ENOC), je garde la conviction que notre pays est en train de commettre une erreur en supprimant le Défenseur des enfants, erreur qui impactera notre image aux yeux des institutions européennes et Onusiennes et qui ne permettra plus à nos enfants de s'adresser directement à une institution qui leur est dédiée et dont ils comprennent à l'énoncé le mode d'emploi et l'utilité pour eux.

Dominique Versini, le 8 décembre 2010