

N° 112

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 novembre 2019

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi tendant à la **création de délégations parlementaires aux droits des enfants,***

Par Mme Muriel JOURDA,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

Sénat : 134 (2018-2019) et 113 (2019-2020)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	7
<b>I. LA CRÉATION D'UNE DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE : UNE MESURE D'ORGANISATION DU TRAVAIL DES ASSEMBLÉES .....</b>	<b>8</b>
A. UNE CRÉATION NON IMPOSÉE PAR LA CIDE .....	8
B. DES STRUCTURES DE CONTRÔLE PARLEMENTAIRES SPÉCIALISÉES DÉJÀ NOMBREUSES.....	9
C. UNE VOLONTÉ D'EFFICACITÉ DANS LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE .....	11
<b>II. LES DROITS DE L'ENFANT, UN SUJET DÉJÀ APPRÉHENDÉ PAR LES INSTANCES SÉNATORIALES.....</b>	<b>12</b>
A. LES TRAVAUX DES COMMISSIONS PERMANENTES ET DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES.....	12
1. <i>Les commissions permanentes</i> .....	12
2. <i>La délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les         femmes</i> .....	15
B. LES AUTRES TRAVAUX DU SÉNAT .....	16
1. <i>La participation des sénateurs aux assemblées interparlementaires</i> .....	16
2. <i>Les questions au Gouvernement</i> .....	17
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : MAINTENIR L'ORGANISATION ACTUELLE DES COMPÉTENCES.....</b>	<b>17</b>
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	25
TABLEAU COMPARATIF .....	27



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 13 novembre 2019, sous la présidence de **Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **Muriel Jourda, rapporteur**, sur la proposition de loi n° 134 (2018-2019) tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des enfants, présentée par Éliane Assassi et ses collègues du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Ce texte vise à **créer une nouvelle délégation parlementaire** dans chacune des deux assemblées du Parlement ayant pour mission de les **informer** sur la politique suivie par le Gouvernement « *au regard de ses conséquences sur les droits des enfants* ».

À l'approche du trentième anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), cette initiative permet de rappeler que la protection de l'enfant et son intérêt supérieur doivent être une préoccupation constante du législateur comme du Gouvernement.

Toutefois, ayant constaté que les travaux du Sénat - en particulier, ceux issus des commissions permanentes et de la délégation aux droits des femmes - prenaient déjà en compte les droits des enfants et soucieuse de **préserver une organisation efficace du travail parlementaire**, la commission des lois a considéré que la création d'une huitième délégation<sup>1</sup> n'était pas justifiée.

Pour ces raisons, la commission des lois **n'a pas adopté la proposition de loi**.

En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi.

---

<sup>1</sup> En comptant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst).



Mesdames, Messieurs,

Le 20 novembre prochain, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, aura trente ans. Désormais ratifiée par 196 pays<sup>1</sup>, cet instrument juridique reconnaît à l'enfant une protection et des droits subjectifs spécifiques.

Pour marquer cet anniversaire et la Journée nationale des droits de l'enfant créée à son initiative par la loi du 9 avril 1996<sup>2</sup>, le groupe communiste républicain citoyen et écologiste a demandé l'inscription sur son ordre du jour réservé d'une proposition de loi tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des enfants qu'il avait déposée l'année dernière. Son texte est inspiré d'une proposition de loi adoptée à l'Assemblée nationale en 2003, mais non examinée au Sénat<sup>3</sup>.

Cette initiative doit être saluée puisqu'elle permet de mettre en lumière l'instrument de protection que constitue la Convention internationale des droits de l'enfant et d'interroger la manière dont la France en fait application. Toutefois, votre commission des lois relève qu'au-delà de son caractère symbolique, la création d'une délégation touche avant tout à **l'organisation du travail parlementaire** au sein de chaque assemblée.

Elle constate que, dans le cadre de ses structures internes actuelles, le Sénat se saisit déjà pleinement de ces sujets et est en mesure de veiller efficacement au respect des droits des enfants, comme l'illustrent par exemple deux sujets récents : l'interdiction des violences éducatives ordinaires<sup>4</sup> et le droit d'allaiter pendant le temps de travail reconnu aux femmes fonctionnaires<sup>5</sup>.

Dans ces conditions, la création d'une nouvelle délégation pour mettre en place « *une veille et un contrôle plus assidus du respect des droits des enfants* » ne lui semble pas opportune.

---

<sup>1</sup> À l'exception des États-Unis, qui ont néanmoins fait part de leur intention de la ratifier.

<sup>2</sup> Loi n° 96-296 du 9 avril 1996 tendant à faire du 20 novembre une Journée nationale des droits de l'enfant adoptée à l'initiative de notre ancienne collègue Marie-Claude Beaudeau, alors sénatrice du Val-d'Oise.

<sup>3</sup> Proposition de loi de MM. Jacques Barrot et Dominique Paillé tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des enfants, n° 586, déposée le 30 janvier 2003 sur le bureau de l'Assemblée nationale et adoptée le 13 février 2003.

<sup>4</sup> Loi n° 2019-721 du 10 juillet 2019 relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires.

<sup>5</sup> Article 46 introduit par amendement de membres de la délégation aux droits des femmes dans la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

## I. LA CRÉATION D'UNE DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE : UNE MESURE D'ORGANISATION DU TRAVAIL DES ASSEMBLÉES

La proposition de loi tend à la création de délégations parlementaires dans chaque assemblée pour les « *informer de la politique suivie par le Gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des enfants* » et assurer le suivi de l'application des lois. Leur fonctionnement serait calqué sur celui des délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes créées par la loi du 12 juillet 1999.

### A. UNE CRÉATION NON IMPOSÉE PAR LA CIDE

À titre liminaire, votre rapporteur souligne que la création de délégations parlementaires aux droits des enfants **ne fait pas partie des engagements pris par les États signataires de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)**, qui comprend un **mécanisme de supervision propre**.

#### La Convention internationale des droits de l'enfant

Le 20 novembre 1989, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté à l'unanimité la Convention relative aux droits de l'enfant (CIDE). Pour la première fois, un texte international reconnaît explicitement les enfants comme des êtres à part entière et porteurs de droits sociaux, économiques, civils, culturels et politiques.

La Convention met en avant quatre principes fondamentaux : la non-discrimination, l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit de vivre, survivre et se développer, ainsi que le respect des opinions de l'enfant. Les enfants se voient reconnaître des droits propres comme, par exemple, le droit à un nom et une nationalité, le droit de vivre avec ses parents ou de maintenir des contacts avec eux, le droit d'exprimer librement son opinion et de voir cette opinion prise en considération.

Les États parties s'engagent à défendre et à garantir les droits de tous les enfants sans distinction et à répondre de ces engagements devant les Nations unies.

La CIDE a prévu la création d'un comité de suivi *ad hoc* placé auprès du Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme : le Comité des droits de l'enfant.

En application de l'article 44 de la convention, chaque État partie s'engage à lui soumettre périodiquement – dans les deux ans de la signature de la convention, puis tous les cinq ans – un rapport sur les mesures adoptées « *pour donner effet aux droits reconnus dans la CIDE et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits* ». La France, qui a signé la convention



le 26 janvier 1990, a ainsi déjà remis **cinq rapports de suivi** au Comité des droits de l'enfant ; un sixième est attendu pour le 5 mars 2021.

Le Comité dispose de relais institutionnels dans chaque État. En France, il s'agit principalement du Défenseur des enfants et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), ainsi que du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

La question de la création de délégations parlementaires aux droits des enfants doit donc s'apprécier uniquement au regard de l'organisation du travail parlementaire.

### **B. DES STRUCTURES DE CONTRÔLE PARLEMENTAIRES SPÉCIALISÉES DÉJÀ NOMBREUSES**

Les délégations parlementaires sont des **organes permanents d'information et de contrôle spécialisés** dans des domaines présentant des problématiques transversales. Elles fournissent une capacité d'expertise autonome par rapport au Gouvernement. Elles ne participent pas directement au travail législatif, mais peuvent être saisies pour avis sur les textes<sup>1</sup>.

Elles organisent des auditions et publient des rapports d'information. Leurs missions s'exercent « *sans préjudice des compétences des commissions permanentes ou spéciales ni des commissions chargées des affaires européennes* ».

Ces délégations, qui disposent de moyens moindres que les commissions, sont **créées par un acte réglementaire des assemblées ou par la loi** ; elles sont :

- soit communes à l'Assemblée nationale et au Sénat ; elles sont alors composées à parité de députés et de sénateurs ;
- soit constituées dans chacune des deux assemblées ;
- soit propres à l'une des assemblées seulement ; c'est actuellement le cas au Sénat des deux délégations sénatoriales à la prospective et aux entreprises.

Elles sont au nombre de **sept au Sénat** et cinq à l'Assemblée nationale, en comptant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst).

---

<sup>1</sup> Voir leur présentation sur le site du Sénat : [http://www.senat.fr/offices\\_deleg\\_observatoire/index.html](http://www.senat.fr/offices_deleg_observatoire/index.html)

**Présentation des délégations parlementaires existantes**

	<b>Assemblée concernée</b>	<b>Fondement juridique</b>	<b>Missions</b>
<b>Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst)</b>	Office commun aux deux assemblées	Loi n° 83-609 du 8 juillet 1983	Informers le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin d'éclairer ses décisions
<b>Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes</b>	Une délégation par assemblée	Loi n° 99-585 du 12 juillet 1999	Informers les assemblées de la politique suivie par le Gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes
<b>Délégation au renseignement</b>	Délégation commune aux deux assemblées	Loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007	Suivre l'activité générale et les moyens des services de renseignement placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget
<b>Délégation sénatoriale à la prospective</b>	Délégation propre au Sénat	Arrêté du Bureau du Sénat du 7 avril 2009	Réfléchir aux transformations de la société et de l'économie en vue d'informer le Sénat
<b>Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation</b>	Une délégation par assemblée	Arrêté du Bureau du Sénat du 7 avril 2009 Décision de la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2017	Informers les assemblées sur l'état de la décentralisation et sur toute question relative aux collectivités territoriales <sup>1</sup>
<b>Délégation aux outre-mer</b>	Une délégation par assemblée	Arrêté du Bureau du Sénat du 16 novembre 2011 Décision de la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale du 17 juillet 2012 Puis, loi n°2017-256 du 28 février 2017	- Informers les assemblées sur la situation des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution et sur toute question relative aux outre-mer ; - Veiller à la prise en compte des caractéristiques, des contraintes et des intérêts propres de ces collectivités et au respect de leurs compétences ; - Participer à l'évaluation des politiques publiques menées dans les collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution.

<sup>1</sup> Mission telle que rédigée dans l'Instruction générale du Bureau du Sénat.

	Assemblée concernée	Fondement juridique	Missions
Délégation sénatoriale aux entreprises	Délégation propre au Sénat	Arrêté de Bureau du 12 novembre 2014	Informier le Sénat sur la situation et les perspectives de développement des entreprises, recenser les obstacles à leur développement et proposer des mesures visant à favoriser l'esprit d'entreprise et à simplifier les normes applicables à l'activité économique, en vue d'encourager la croissance et l'emploi dans les territoires

Source : Commission des lois du Sénat

### C. UNE VOLONTÉ D'EFFICACITÉ DANS LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

La tentation peut être grande de créer une structure permanente de contrôle à chaque fois qu'un sujet transversal semble le mériter. Toutefois, le nombre de ces délégations est resté limité.

Cette situation résulte d'un **effort de rationalisation des différentes structures de contrôle et d'évaluation mené depuis 2009**, dans une volonté d'assurer l'efficacité et la cohérence du travail parlementaire.

À la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a consacré la mission de contrôle et d'évaluation du Parlement, la loi du 15 juin 2009<sup>1</sup>, résultant d'une proposition de loi rédigée en concertation entre le Sénat et l'Assemblée nationale<sup>2</sup>, a d'ailleurs procédé à la **suppression de cinq délégations et offices** :

- l'Office parlementaire d'évaluation de la législation ;
- l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé ;
- la Délégation parlementaire à l'aménagement et au développement durable du territoire ; ses compétences avaient été reprises dans un premier temps au Sénat par la commission des affaires économiques, puis par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable créée en 2011 ;
- la Délégation parlementaire pour la planification ;
- la Délégation parlementaire pour les problèmes démographiques.

<sup>1</sup> Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative.

<sup>2</sup> Proposition de loi de M. Bernard Accoyer tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, n° 1545, déposée le 20 mars 2009.

En 2015<sup>1</sup>, sur le rapport de MM. Roger Karoutchi et Alain Richard, rapporteurs du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat, le Bureau du Sénat a adopté des propositions visant à une meilleure organisation de l'agenda sénatorial et de l'emploi du temps des sénateurs pour plus d'efficacité. La proposition n° 4 est particulièrement éloquente sur l'objectif à suivre :

*« Éviter la dispersion des sénateurs et donc la multiplication, la polysynodie des structures (délégations, structures temporaires, groupes d'études, groupes de travail, organismes extérieurs, organismes extraparlimentaires...) ».*

Depuis cette date, aucune nouvelle délégation n'a été créée. La commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises a ainsi supprimé l'article 55 *ter* qui tendait à la création d'une délégation parlementaire à la sécurité économique, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat<sup>2</sup>.

Cet effort de rationalisation traduit une volonté de renforcer l'efficacité des activités législatives et de contrôle, en assurant une articulation harmonieuse entre les commissions permanentes et les autres structures.

## II. LES DROITS DE L'ENFANT, UN SUJET DÉJÀ APPRÉHENDÉ PAR LES INSTANCES SÉNATORIALES

Votre rapporteur s'est attaché à faire le **panorama des travaux menés par le Sénat** afin de vérifier si la question des droits des enfants était déjà suffisamment prise en compte ou si la création d'une délégation supplémentaire devait être envisagée.

### A. LES TRAVAUX DES COMMISSIONS PERMANENTES ET DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES

#### 1. Les commissions permanentes

Les commissions permanentes mènent régulièrement, dans leurs champs de compétences respectifs, des travaux législatifs ou de contrôle sur la situation des enfants. Les commissions les plus concernées sont la commission des affaires sociales et celle de la culture, de l'éducation et de la communication, et dans une moindre mesure la commission des lois.

---

<sup>1</sup> Compte rendu de la réunion du Bureau du Sénat du mercredi 11 mars 2015 : [https://www.senat.fr/role/fiche/bur\\_cr\\_reunion110315.html](https://www.senat.fr/role/fiche/bur_cr_reunion110315.html)

<sup>2</sup> Rapport n° 254 (2018-2019) de MM. Michel Canevet, Jean-François Husson et Mme Élisabeth Lamure, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 17 janvier 2019.

La **commission des affaires sociales** a pour compétences **la santé, la politique familiale, l'aide et l'action sociales**, domaines dans lesquels elle **analyse les politiques publiques menées spécifiquement en faveur des enfants**. Elle examine chaque année le projet de loi de financement de la sécurité sociale, en particulier la branche « famille ». La situation particulière des enfants est également étudiée lors de la discussion de textes sur le handicap ou encore la santé.

Dans le cadre de ses travaux sur la protection de l'enfance, elle a auditionné le nouveau secrétaire d'État chargé de ce domaine, Adrien Taquet, le 11 mars 2019.

### Travaux de la commission des affaires sociales

#### *Rapports législatifs*

- Proposition de loi visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap (2019-2020)
- Proposition de loi visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli (2018-2019)<sup>1</sup>
- Projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé (2018-2019)
- Proposition de loi relative à la protection de l'enfant (2016-2017)<sup>2</sup>

#### *Rapports d'information*

- « *Mineurs non-accompagnés : répondre à l'urgence qui s'installe* », rapport d'information de Mme Élisabeth Doineau et M. Jean-Pierre Godefroy, fait au nom de la commission des affaires sociales, n° 598 (2016-2017)
- « *Les maisons d'assistants maternels : une solution innovante pour un accueil de proximité et de qualité* », rapport d'information de Mmes Caroline Cayeux et Michelle Meunier, fait au nom de la commission des affaires sociales, n° 667 (2015-2016)

De son côté, la **commission de la culture** est compétente sur les **sujets relatifs à l'enseignement scolaire et à la jeunesse**. À ce titre, la question des enfants est au cœur de ses travaux, comme par exemple, la protection des enfants dans l'univers numérique.

<sup>1</sup> Loi n° 2019-180 du 8 mars 2019 visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli.

<sup>2</sup> Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

**Travaux de la commission de la culture,  
de l'éducation et de la communication**

***Rapports législatifs***

- Proposition de loi tendant à assurer la neutralité religieuse des personnes concourant au service public de l'éducation (2019-2020)
- Projet de loi pour une école de la confiance (2018-2019)<sup>1</sup>
- Proposition de loi visant à lutter contre l'exposition précoce des enfants aux écrans (2018-2019)
- Proposition de loi relative à l'interdiction de l'usage du téléphone portable dans les écoles et les collèges (2017-2018)<sup>2</sup>
- Proposition de loi relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique (2015-2016)<sup>3</sup>
- Proposition de loi visant à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire (2015-2016)

***Rapports d'information***

- « *Les nouveaux territoires de l'éducation* », rapport d'information de MM. Laurent Lafon et Jean-Yves Roux, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, n° 43 (2019-2020)
- « *Rythmes scolaires : faire et défaire, en finir avec l'instabilité* », rapport d'information de MM. Jean-Claude Carle, Thierry Foucaud, Mme Mireille Jouve et M. Gérard Longuet, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances, n° 577 (2016-2017)

**La commission des lois** s'occupe des mineurs délinquants et des évolutions de l'ordonnance du 2 février 1945<sup>4</sup>. Chaque année elle adopte un avis sur les crédits accordés dans le cadre du projet de loi de finances au programme « Protection judiciaire de la jeunesse ». En 2019, elle a eu à examiner la proposition de loi relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires dont elle a adopté le texte conforme pour en permettre une entrée en vigueur rapide<sup>5</sup>. L'adoption de cette loi<sup>6</sup> satisfait une demande du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-698 du 3 août 2018 relative à l'encadrement de l'utilisation du téléphone portable dans les établissements d'enseignement scolaire.

<sup>3</sup> Loi n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique

<sup>4</sup> Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

<sup>5</sup> Rapport n° 601 (2018-2019) de Mme Marie-Pierre de la Gontrie, fait au nom de la commission des lois, déposé le 26 juin 2019.

<sup>6</sup> Loi n° 2019-721 du 10 juillet 2019 relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires.

Dans le cadre de ses activités, elle auditionne également le Défenseur des droits, comme le 20 mars 2019, pour la présentation de son rapport annuel.

Les commissions permanentes participent enfin à des travaux sur les droits des enfants au travers des **missions d'information ou de missions communes d'information** qu'elles constituent. Ces dernières années, ont ainsi été créées :

- en 2016-2017, la mission d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France<sup>1</sup> ;

- en 2018, la mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés qui a abouti à l'adoption du rapport intitulé « *Une adolescence entre les murs : l'enfermement, dans les limites de l'éducatif, du thérapeutique et du répressif* »<sup>2</sup> ; cette mission a entendu la Défenseure des enfants, Geneviève Avenard, le 30 mai 2018<sup>3</sup> ;

- en 2019, 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 ; ses travaux et propositions ont été présentés dans le rapport intitulé « *Violences sexuelles sur mineurs en institutions : pouvoir confier ses enfants en toute sécurité* »<sup>4</sup> ;

- en cours, la mission d'information, commune entre la commission des lois et la commission des affaires sociales, pour approfondir la question des obligations de signalement des professionnels dépositaires d'un secret lorsqu'ils suspectent qu'un mineur est victime de violences.

## **2. La délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes**

**La délégation aux droits des femmes**, créée en 1999, est naturellement amenée à s'intéresser à la situation des enfants dans le cadre de ses travaux consacrés à la situation des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. En effet, les discriminations à l'égard des femmes interviennent souvent dès l'enfance ou les concernent en tant que mères.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information de M. Michel Amiel, fait au nom de la mission d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France, n° 494 (2016-2017) - 4 avril 2017.

<sup>2</sup> Rapport d'information de M. Michel Amiel, fait au nom de la mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés, n° 726 (2017-2018) - 25 septembre 2018.

<sup>3</sup> [http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20180528/mi\\_mineursenfermes.html](http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20180528/mi_mineursenfermes.html).

<sup>4</sup> Rapport d'information de Mmes Marie Mercier, Michelle Meunier et Dominique Vérien, fait au nom de la mission commune d'information sur la répression des infractions sexuelles sur mineurs, n° 529 (2018-2019) - 28 mai 2019.

**Les travaux de la délégation aux droits des femmes  
concernant les enfants**

- « *Dénoncer, pour y mettre fin, le mariage des enfants et les grossesses précoces : un enjeu décisif pour les droits des filles, partout dans le monde* », rapport d'information n° 262 (2018-2019) du 23 janvier 2019 par Mme Annick Billon

- « *Mutilations sexuelles féminines : une menace toujours présente, une mobilisation à renforcer* », rapport d'information n° 479 (2017-2018) du 16 mai 2018 par Mmes Maryvonne Blondin et Marta de Cidrac

- « *Variations du développement sexuel : lever un tabou, lutter contre la stigmatisation et les exclusions* », rapport d'information n° 441 (2016-2017) du 23 février 2017 - par Mmes Maryvonne Blondin et Corinne Bouchoux

- « *Traite des êtres humains, esclavage moderne : femmes et mineur-e-s, premières victimes* », rapport d'information n° 448 (2015-2016) du 9 mars 2016 par Mmes Corinne Bouchoux, Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Brigitte Gonthier-Maurin, Chantal Jouanno et Mireille Jouve

- « *Les modes d'accueil des jeunes enfants : un enjeu de l'égalité entre les femmes et les hommes* », rapport d'information n° 473 (2014-2015) du 28 mai 2015 par M. Cyril Pellevat

- « *Jouets : la première initiation à l'égalité* », rapport d'information n° 183 (2014-2015) du 11 décembre 2014 - par Mme Chantal Jouanno et M. Roland Courteau

**B. LES AUTRES TRAVAUX DU SÉNAT**

Le Sénat mène des travaux relatifs aux droits de l'enfant dans un cadre plus large que les commissions permanentes et délégations.

*1. La participation des sénateurs aux assemblées interparlementaires*

Les sénateurs participent aux assemblées parlementaires d'organisations internationales qui veillent à la reconnaissance des droits des enfants, notamment au niveau européen.

**L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe**, à laquelle participent douze sénateurs au sein de la délégation française, a ainsi organisé un débat sur l'intégration, l'autonomisation et la protection des enfants migrants par la scolarité obligatoire en avril 2018 et un débat intitulé « Mettre fin à la violence à l'égard des enfants » en juin 2019<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 690 (2018-2019) de Mme Nicole Duranton, fait au nom de la délégation à l'Assemblée du Conseil de l'Europe, déposé le 23 juillet 2019.



La commission générale de la démocratie, des droits de l'homme et des questions humanitaires de **l'assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)**, au sein de laquelle siègent cinq sénateurs au titre de la délégation française, a adopté lors de sa dernière session annuelle en juillet 2019, une résolution demandant aux États participants de l'OSCE et aux autorités locales légitimes d'interdire les mariages d'enfants et d'accorder la priorité à la protection des enfants touchés par les conflits armés, et de protéger en particulier les enfants apatrides à l'intérieur de leurs frontières.

## *2. Les questions au Gouvernement*

Les sénateurs se saisissent eux-mêmes régulièrement du sujet des droits des enfants et interpellent le Gouvernement à l'occasion de questions.

### **Exemples de questions écrites posées au Gouvernement sur le thème des droits des enfants**

- Campagnes conduites par les industries de l'alcool auprès des très jeunes enfants et adolescents
- Assistants de vie scolaire auprès de jeunes en situation de handicap
- Scolarisation des enfants adoptés
- Droit au secret médical pour les mineurs atteints d'hépatite B
- Aides aux vacances pour les familles
- Lutte contre le tabagisme précoce
- Situation précaire des mineurs étrangers non accompagnés
- Violences à la télévision
- Situation des enfants actuellement détenus dans des camps au Kurdistan syrien

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : MAINTENIR L'ORGANISATION ACTUELLE DES COMPÉTENCES**

Au regard du travail effectué par les instances actuelles et des moyens mis à la disposition des parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement en ce qui concerne les droits des enfants, la création d'une nouvelle délégation spécialisée ne semble pas opportune.

Par ailleurs, il convient de **préserver l'efficacité du travail parlementaire** mené par les structures existantes, dont les commissions permanentes et la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

**Votre commission n'a pas adopté la proposition de loi n° 134 (2018-2019)** tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des enfants.

En conséquence, en application du **premier alinéa de l'article 42 de la Constitution**, la discussion portera en séance sur le **texte initial** de la proposition de loi.

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 13 NOVEMBRE 2019

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – La proposition de loi tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des enfants, proposée par le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, vise à permettre à chacune des deux assemblées du Parlement d’être informée « de la politique suivie par le Gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des enfants ».

Cette proposition de loi doit être examinée le 20 novembre prochain, jour du trentième anniversaire de la Convention internationale des droits de l’enfant (CIDE), ratifiée par la France en 1990. Un texte similaire avait été adopté par l’Assemblée nationale en 2003 mais n’avait jamais été inscrit à l’ordre du jour du Sénat. Le groupe CRCE nous propose de remettre au goût du jour ce texte.

Nous sommes tous d’accord pour dire que les droits de l’enfant doivent être pris en compte et que celui-ci doit faire l’objet d’une protection. Tel n’est évidemment pas l’angle sous lequel j’ai abordé cette proposition de loi. Car la question n’est pas de savoir si nous devons nous soucier des droits de l’enfant, mais de déterminer l’organisation parlementaire optimale pour ce faire.

Sommes-nous dans l’obligation, dans le cadre de la CIDE, de mettre en place une délégation parlementaire ? Non. Un mécanisme de suivi, piloté par le Comité des droits de l’enfant auprès du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l’homme, permet de contrôler l’application de la CIDE. Les États signataires doivent soumettre un premier rapport dans les deux ans suivant la signature de la convention, puis tous les cinq ans. La France va ainsi remettre son sixième rapport en 2021. Ce comité de suivi bénéficie de relais institutionnels dans notre pays : le Défenseur des enfants, qui dépend du Défenseur des droits ; la Commission nationale consultative des droits de l’homme ; le Contrôleur général des lieux de privation des libertés.

Nous bénéficions ainsi déjà d’une organisation permettant le contrôle de l’application de la CIDE en France, prévue soit par la convention, soit par l’État lui-même. Il n’est donc nullement besoin de délégations parlementaires.

Le Parlement se désintéresse-t-il des droits de l’enfant ? À cette question provocatrice la réponse est bien évidemment négative. Les droits de l’enfant sont pris en compte dans le travail habituel des assemblées.

D’abord, par les commissions permanentes, au premier rang desquelles la commission des affaires sociales. Son domaine de compétences couvre la

santé, la politique familiale, l'action sociale. Elle produit des rapports législatifs spécifiques – je pense à la récente proposition de loi sur la prise en charge des cancers pédiatriques – et des rapports d'information, par exemple sur les mineurs non accompagnés, et mène des auditions, comme dernièrement celle d'Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé.

La commission de la culture et de l'éducation traite, quant à elle, des sujets relatifs à l'enseignement scolaire et à la jeunesse. Elle produit régulièrement des travaux relatifs aux enfants, des rapports législatifs – je pense à celui sur l'exposition précoce des enfants aux écrans –, et des rapports d'information, par exemple sur les rythmes scolaires. Notre commission des lois travaille sur l'enfance délinquante, adopte des rapports législatifs, dont l'un récent et directement inspiré de la CIDE, relatif aux violences ordinaires éducatives, et entend le Défenseur des droits.

Des travaux ponctuels sont également organisés, par les missions d'information et les missions communes d'information, par exemple sur la psychiatrie des mineurs et les violences sexuelles dans les institutions. La délégation aux droits des femmes mène quant à elle un travail important sur la situation des enfants – je pense au mariage des enfants ou aux grossesses précoces. Enfin, chaque sénateur a un pouvoir d'initiative individuel, notamment par le biais des questions au Gouvernement.

Le travail parlementaire prend donc déjà largement en compte les droits et la protection de l'enfant. Serions-nous plus efficace si nous créions une délégation aux droits des enfants ? Je ne le pense pas au regard de l'évolution de notre institution depuis 2003, date à laquelle une proposition de loi similaire a été votée à l'Assemblée nationale. En effet, la réforme constitutionnelle de 2008 a expressément consacré la mission de contrôle et d'évaluation du Parlement, qui s'est organisé en conséquence pour travailler plus efficacement, notamment grâce à une loi de 2009, qui a permis de supprimer cinq délégations et offices.

En 2015, MM. Richard et Karoutchi ont présenté, dans le cadre du groupe de réflexion sur les méthodes d'évaluation des méthodes de travail du Sénat, des propositions. L'une d'elles tendait à « éviter la dispersion des sénateurs et donc la multiplication, la polysynodie des structures ». Étaient ainsi notamment visées les délégations parlementaires.

En réalité, les conditions actuelles du travail parlementaire, qui s'est structuré au fil du temps, sont suffisantes. Les commissions permanentes, et leurs moyens considérables, nous permettent d'être efficaces. C'est moins le cas des délégations, qui n'ont pas de pouvoirs législatifs. Aussi, créer une délégation supplémentaire risquerait de rendre moins efficace notre travail en morcelant nos activités.

Pour conclure, je vous propose de ne pas adopter cette proposition de loi. Néanmoins, je remercie le groupe CRCE de l'avoir déposée, car elle permet

de mettre en valeur l'important travail du Parlement, et singulièrement du Sénat, en faveur de la protection des droits de l'enfant.

**M. Philippe Bas, président.** – Je m'associe à votre propos sur l'intérêt de cette proposition de loi qui permet de mettre en valeur notre travail relatif aux enfants.

**M. François Bonhomme.** – Historiquement, nous avons assisté à une multiplication des organismes, qui a conduit à un alourdissement inutile. Aujourd'hui, la logique est différente. Ainsi, en 2011, le Défenseur des enfants est devenu l'adjoint du Défenseur des droits.

La France respecte la CIDE. Il faut rester dans l'universel. Je ne crois pas à la création de catégories, notamment d'âge, qui sont, par définition, provisoires. L'essentiel est d'œuvrer au jour le jour à l'approfondissement des droits de l'enfant.

Je me rappelle que la création du Défenseur des droits avait suscité de nombreuses protestations, à commencer par la Ligue des droits de l'homme. L'accumulation de rapports et de propos hyperboliques affaiblit la cause que l'on veut défendre. Le Défenseur des droits fait son travail : il ne s'agit pas de brouiller son message et son action en créant un organisme supplémentaire, fut-il parlementaire.

**Mme Josiane Costes.** – Je souscris aux propos de Mme la rapporteur. Trop de dispersion nuit à l'efficacité. Les commissions permanentes, notamment la nôtre, sont tout à fait aptes à s'occuper des droits de l'enfant.

**M. Jacques Bigot.** – Madame la rapporteur, vous vous êtes interrogée sur le mode d'organisation, et en avez conclu qu'il n'était pas nécessaire de prévoir d'institution supplémentaire puisque les commissions permanentes s'occupaient de la question des droits de l'enfant. Je remercie également le groupe CRCE d'avoir inscrit cette proposition de loi dans sa niche du 20 novembre prochain.

La France respecte-t-elle correctement la CIDE ? Nous ne sommes certainement pas les plus mauvais, mais en tant qu'héritiers du siècle des Lumières nous devrions montrer le meilleur exemple. Vous avez évoqué le sixième rapport que rendra notre pays en 2021, mais vous n'avez pas mentionné les réflexions et les recommandations du comité de suivi à la suite de notre dernier rapport. En 2016, celui-ci avait noté que le Défenseur des enfants ne disposait pas d'assez de ressources, qu'il manquait de visibilité au sein du Défenseur des droits et que l'État ne le consultait pas systématiquement sur les projets de loi concernant les droits des enfants.

Le Gouvernement, qui exprime régulièrement son mépris à l'égard du Parlement, et surtout du Sénat, cherche à supprimer les autorités indépendantes et les organismes de contrôle de l'action de l'administration. Une des missions du Sénat, surtout lorsque l'Assemblée nationale est très proche du pouvoir, est de contrôler l'action du Gouvernement. Exerçons-nous ce travail s'agissant de

la mise en œuvre de la CIDE ? Ce n'est pas tout à fait le cas, ce qui est d'ailleurs normal car nous avons diverses missions. Par exemple, notre commission s'occupe de l'enfance délinquante. Certes, mais les droits de l'enfant, ce n'est pas que cela !

La commission des affaires sociales s'occupe de la protection de l'enfance par le biais de la question de l'aide sociale à l'enfance. Pourtant, le Parlement ne dit pas à l'État qu'il est impossible de continuer avec le système actuel, dans lequel les disparités entre les départements sont grandes. La commission de la culture et de l'éducation se charge bien sûr de l'éducation. Mais le fait-elle au regard de la CIDE ? Je ne le pense pas.

Par ailleurs, en tant qu'homme, père et grand-père, je suis surpris que vous ayez cité la délégation aux droits des femmes. Nous ne sommes plus dans une société dans laquelle les enfants sont la préoccupation des seules femmes !

Enfin, pourquoi aurait-on créé une délégation aux collectivités locales puisque nos commissions se préoccupent des collectivités locales ? *Quid* de la délégation aux entreprises alors que nous avons une commission des affaires économiques ?

Le 20 novembre prochain, nous aborderons le véritable sujet : que fait notre pays s'agissant de la CIDE ? Nous évoquerons peut-être les rapports du comité relatifs à la France, et nous mesurerons à quel point nous devons améliorer notre travail de contrôle parlementaire. C'est la raison pour laquelle la proposition de création d'une délégation me paraît saine.

**Mme Marie Mercier.** – Je remercie Muriel Jourda pour son excellent rapport. Certes, il y a encore beaucoup à faire, mais la création d'une délégation est-elle vraiment le bon vecteur ? Sur ces sujets, je suis persuadée que tout passe par le respect de l'autre et l'éducation. Les enfants victimes deviennent souvent des enfants auteurs : c'est pourquoi un accompagnement à la parentalité est nécessaire. Plutôt que les lois, ce sont les mentalités qu'il faut changer. C'est en accompagnant ces familles que nous protégerons les plus vulnérables d'entre nous, les femmes et les enfants.

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Je remercie M. Bonhomme et Mme Costes de leur soutien, et Mme Mercier de son propos pertinent sur les mentalités et l'éducation.

Monsieur Bigot, vous êtes en désaccord avec ma proposition. Respectons-nous la CIDE ? Pas dans sa totalité, évidemment. Mon propos ne portait pas sur les réponses aux rapports de la France qui pointent les éléments à améliorer. Nous avons bien sûr une marge de progression et c'est un euphémisme de le dire... J'ai rappelé que la proposition de loi sur les violences éducatives ordinaires découle d'ailleurs directement de la CIDE.

Les commissions font un travail de contrôle et d'évaluation. Rien ne nous empêche de nous en saisir ! J'insiste, je ne dis pas que nous avons atteint la

perfection ; je me demande simplement comment assurer l'efficacité du travail parlementaire.

J'ai évoqué la délégation aux droits des femmes : loin de moi l'idée de prétendre que seules les femmes se préoccupent des enfants ! Je parlais d'un constat factuel : cette délégation traite des droits de l'enfant.

Nous pouvons améliorer les choses, mais nous avons déjà les instruments pour le faire. Depuis une dizaine d'années, nous avons constaté que la multiplication des structures ne plaidait pas en faveur d'une meilleure efficacité de notre travail.

*La commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des enfants.*

*En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le bureau du Sénat.*





## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

**Mme Éliane Assassi**, sénatrice de la Seine-Saint-Denis, Présidente du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE), auteur de la proposition de loi

**M. Philippe Bas**, sénateur de la Manche, Président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

**Mme Annick Billon**, sénatrice de la Vendée, Présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

**M. Alain Milon**, sénateur du Vaucluse, Président de la commission des affaires sociales

**Mme Catherine Morin-Desailly**, sénatrice de la Seine-Maritime, Présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication

**MM. Roger Karoutchi**, sénateur des Hauts-de-Seine, et **Alain Richard**, sénateur du Val-d'Oise, rapporteurs du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat (2014-2015)



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Résultat des travaux de la commission en première lecture

**Proposition de loi tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des enfants**

**Résultat des travaux de commission**

**Article unique**

L'article 6 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, est ainsi rétabli :

Réunie le mercredi 13 novembre 2019, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 134 (2018-2019) tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des enfants.

« Art. 6 quater – I. – II est constitué, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation parlementaire aux droits des enfants. Chacune de ces délégations compte trente-six membres.

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

« II. – Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes parlementaires et équilibrée des hommes et des femmes ainsi que des commissions permanentes.

« La délégation de l'Assemblée nationale est désignée au début de la législature pour la durée de celle-ci.

« La délégation du Sénat est désignée après chaque renouvellement partiel de cette assemblée.

« III. – Sans préjudice des compétences des commissions permanentes ou spéciales ni des commissions chargées des affaires européennes, les délégations parlementaires aux droits des enfants ont pour mission d'informer les assemblées de la politique suivie par le Gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Résultat des travaux de la  
commission en première lecture**

enfants. En ce domaine, elles assurent le suivi de l'application des lois.

« En outre, les délégations parlementaires aux droits des enfants peuvent être saisies sur les projets ou propositions de loi par :

« – le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ;

« – une commission permanente ou spéciale, à son initiative ou sur demande de la délégation.

« Enfin, les délégations peuvent être saisies par les commissions chargées des affaires européennes sur les textes soumis aux assemblées en application de l'article 88-4 de la Constitution.

« Elles demandent à entendre les ministres. Le Gouvernement leur communique les informations utiles et les documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

« IV. – Les délégations établissent, sur les questions dont elles sont saisies, des rapports comportant des recommandations qui sont déposés sur le bureau de l'assemblée dont elles relèvent et transmis aux commissions parlementaires compétentes, ainsi qu'aux commissions chargées des affaires européennes. Ces rapports sont rendus publics.

« Elles établissent en outre, chaque année, un rapport public dressant le bilan de leur activité et comportant, le cas échéant, des propositions d'amélioration de la législation et de la réglementation dans leurs domaines de compétence.

« V. – Chaque délégation organise la publicité de ses travaux dans les conditions définies par le règlement de chaque assemblée. La délégation de l'Assemblée nationale et celle du Sénat peuvent décider de tenir des réunions conjointes.

« VI. – Les délégations

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Résultat des travaux de la  
commission en première lecture**

établissent leur règlement intérieur. »