



...la proposition de loi

TENDANT À LA CRÉATION DE DÉLÉGATIONS PARLEMENTAIRES AUX DROITS DE L'ENFANT

La proposition de loi n° 870 (2021-2022) déposée par Xavier Iacovelli et plusieurs de ses collègues le 18 août 2022 vise à **créer une délégation aux droits de l'enfant dans chaque assemblée parlementaire**, sur le modèle des délégations aux droits des femmes créées par la loi du 12 juillet 1999¹. Ces nouvelles instances seraient « *chargées d'informer le Parlement de l'application des lois, de réfléchir aux pistes d'amélioration du droit existant et d'évaluer la politique publique en ce domaine* ». Le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) en a demandé l'inscription sur son ordre du jour réservé le 8 décembre 2022.

C'est la deuxième fois en trois ans que le Sénat aura à examiner cette question². Le 20 novembre 2019, il avait **rejeté par 249 voix contre et 90 voix pour** une proposition de loi identique³, présentée par Éliane Assassi et ses collègues du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) pour marquer les trente ans de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), ainsi que la Journée nationale des droits de l'enfant⁴. Le groupe CRCE a d'ailleurs redéposé son texte le 4 novembre dernier, à la suite de la création d'une délégation aux droits des enfants à l'Assemblée nationale par décision de sa conférence des présidents⁵.

La création de délégations parlementaires aux droits de l'enfant ne répond pas à un engagement pris dans le cadre de la CIDE, mais touche avant tout à l'organisation des travaux au sein de chaque assemblée. C'est donc sous le seul prisme de l'efficacité du travail parlementaire qu'une telle initiative avait été examinée par la commission des lois⁶, puis le Sénat.

« Nous ne sommes pas là pour réaffirmer notre intérêt constant, unanime et transpartisan pour les droits des enfants. Nous devons nous prononcer sur l'organisation parlementaire, puisque nous sommes saisis non d'une résolution relative aux droits des enfants, mais d'un texte tendant à la création de délégations parlementaires ».

Muriel Jourda, rapporteur en 2019

¹ Loi n° 99-585 du 12 juillet 1999 tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

² Diverses autres initiatives avaient précédé ce texte, mais sans être inscrites à l'ordre du jour du Sénat. Par exemple, la proposition de loi n° 180 (2002-2003) des députés Jacques Barrot et Dominique Paillé transmise au Sénat le 13 février 2003 ou la proposition de loi n° 5 (2009-2010) de Joëlle Garriaud-Maylam, déposée au Sénat le 6 octobre 2009, qui ne visait pas les deux assemblées.

³ À l'exception du nom de la délégation, appelée précédemment « délégation aux droits des enfants » et non « délégation aux droits de l'enfant ». C'est d'ailleurs l'objet de la rectification apportée à la proposition de loi n° 870 (2021-2022).

⁴ Proposition de loi n° 134 (2018-2019) d'Éliane Assassi et ses collègues du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

⁵ Texte n° 101 (2022-2023) de Mmes Éliane Assassi, Cécile Cukierman et plusieurs de leurs collègues, déposé au Sénat le 4 novembre 2022.

⁶ Rapport n° 112 (2019-2020) de Mme Muriel Jourda, fait au nom de la commission des lois, déposé le 13 novembre 2019.

1. UN REFUS DÉJÀ EXPRIMÉ PAR LE SÉNAT EN 2019

A. UN OBJECTIF : RECHERCHER LA MEILLEURE EFFICACITÉ DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

La tentation peut être grande de créer une structure permanente de contrôle à chaque fois qu'un sujet transversal semble le mériter, ne serait-ce que pour sa dimension symbolique. Toutefois, depuis 2009, les assemblées ont mené un effort de rationalisation des différentes structures de contrôle et d'évaluation, **dans une volonté d'assurer l'efficacité et la cohérence du travail parlementaire.** La loi n° 2009-689 du 15 juin 2009¹, résultant d'une proposition de loi rédigée en concertation entre le Sénat et l'Assemblée nationale, a ainsi procédé à la suppression de cinq délégations et offices.

En 2015, le Bureau du Sénat, sur le rapport de Roger Karoutchi et Alain Richard, rapporteurs du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat, a affirmé l'importance d'« *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...)* »². Depuis cette date, aucune nouvelle délégation n'a été créée au Sénat. En 2020, la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relative à la bioéthique a ainsi supprimé l'article qui tendait à la création d'une délégation parlementaire à la bioéthique dans chaque assemblée³.

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.**

B. UN CONSTAT : LE DROIT DES ENFANTS, UN SUJET DÉJÀ TRAITÉ PAR LES ORGANES EXISTANTS DU SÉNAT

Les commissions permanentes **mènent régulièrement, dans leurs champs de compétences respectifs, des travaux législatifs ou de contrôle sur la situation des enfants.** À cette occasion, elles examinent la manière dont leurs droits et leur intérêt sont respectés. Sont les plus concernées la commission des affaires sociales, dans le cadre de ses compétences en matière de santé, de politique familiale, d'aide et d'action sociales, la commission de la culture, sur les sujets relatifs à l'enseignement scolaire et à la jeunesse, et dans une moindre mesure, la commission des lois, s'agissant notamment du droit de la famille et des mineurs délinquants.

De son côté, la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes s'intéresse spécifiquement à la situation des enfants dès que ses travaux relatifs aux femmes peuvent les concerner.

Constatant les nombreux travaux menés par ces organes⁴, la commission puis le Sénat ont estimé en 2019 qu'il n'y avait pas lieu de créer de délégation aux droits des enfants.

2. LES TRAVAUX SÉNATORIAUX SUR LES ENFANTS SE SONT POURSUIVIS DEPUIS 2019

Tant les travaux législatifs menés par les commissions permanentes que les travaux de contrôle conduits par celles-ci et la délégation aux droits des femmes sont la preuve que **le Sénat n'a pas fléchi depuis 2019 dans sa volonté de prendre en compte la situation des enfants et de défendre sans relâche leur intérêt.**

¹ 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.

² Compte rendu de la réunion du Bureau du Sénat du mercredi 11 mars 2015 : https://www.senat.fr/role/fiche/bur_cr_reunion110315.html

³ <https://www.senat.fr/rap/l19-237/l19-23715.html#toc151>

⁴ Le rapport faisait la recension des nombreux travaux menés depuis la session 2015-2016.

A. UN CONTRÔLE SOUTENU SUR DES SUJETS TRÈS VARIÉS

Au-delà du caractère symbolique - « *message fort* » ou « *garantie de l'engagement total des parlementaires en faveur des droits de l'enfant* » selon l'exposé des motifs -, la création de délégations aux droits de l'enfant aurait pour but de **renforcer le contrôle exercé par le Parlement sur le respect des droits de l'enfant**.

Or au-delà de cette pétition de principe, les travaux du Sénat montrent l'attention permanente portée à la situation des enfants.

Santé, protection de l'enfance, harcèlement scolaire, violences intrafamiliales, protection contre les crimes sexuels et l'inceste, accès des mineurs aux contenus pornographiques : tous ces thèmes ont été étudiés et ont donné lieu à de nombreuses auditions et rapports de la part des commissions permanentes.

Travaux de la commission des affaires sociales

Travaux de suivi de la MCI Répression des infractions sexuelles sur mineurs : audition de Mme Charlotte CAUBEL, secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargée de l'enfance (*prévus le 14 décembre 2022*)

Rapport d'information sur la lutte contre l'obésité, n° 744 (2021-2022) du 29 juin 2022, par Mmes Chantal DESEYNE, Brigitte DEVÉSA et Michelle MEUNIER

Audition de M. Jean-Marc SAUVÉ, président de la Commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Église, 28 octobre 2021 (*audition commune avec la commission des lois*)

Proposition de loi visant à améliorer les conditions de présence parentale auprès d'un enfant dont la pathologie nécessite un accompagnement soutenu. Rapport n° 112 (2021-2022) du 27 octobre 2021, par Mme Colette MÉLOT

Projet de loi relatif à la protection des enfants. Rapport n° 74 (2021-2022) du 20 octobre 2021, par M. Bernard BONNE

Audition de M. Adrien TAQUET, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé de l'enfance et des familles, 29 septembre 2021

Proposition de loi tendant à protéger les mineurs des usages dangereux du protoxyde d'azote. Rapport n° 599 (2020-2021) du 19 mai 2021, par Mme Jocelyne GUIDEZ

Audition de M. Adrien TAQUET, secrétaire d'État en charge de l'enfance et des familles, sur la petite enfance et la protection de l'enfance, 9 décembre 2020

Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (2020-2022) - Audition de M. Adrien TAQUET, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé, 5 février 2020

Travaux de la commission de la culture

Rapport d'information établissant le « bilan des mesures éducatives du quinquennat » n° 543 (2021-2022) du 23 février 2022, par Mme Annick BILLON, M. Max BRISSON et Mme Marie-Pierre MONIER

Proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire. Rapport n° 323 (2021-2022) du 15 février 2022, par M. Olivier PACCAUD

Proposition de loi visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne. Rapport n° 532 (2019-2020) du 17 juin 2020, par M. Jean-Raymond HUGONET

Travaux de la commission des lois

Audition de Mme Claire HÉDON, défenseure des droits, pour la présentation de son rapport annuel pour 2021, 6 juillet 2022

Proposition de loi relative au choix du nom issu de la filiation. Rapport n° 467 (2021-2022) du 9 février 2022, par Mme Marie MERCIER.

Proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire. Avis n° 310 (2021-2022) du 5 janvier 2022, par Mme Jacqueline EUSTACHE-BRINIO

Proposition de loi visant à réformer l'adoption. Rapport n° 50 (2021-2022) du 13 octobre 2021, par Mme Muriel JOURDA

Audition de Mme Claire HÉDON, défenseure des droits, pour la présentation de son rapport annuel pour 2020, 24 mars 2021

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs. Rapport n° 291 (2020-2021) du 20 janvier 2021, par Mme Agnès CANAYER

Proposition de loi visant à protéger les jeunes mineurs des crimes sexuels et de l'inceste. Rapport n° 271 (2020-2021) du 13 janvier 2021, par Mme Marie MERCIER

Audition de M. Jacques TOUBON, Défenseur des droits, pour la présentation de son rapport annuel d'activité pour 2019, 10 juin 2020

Proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales. Rapport n° 482 (2019-2020) du 3 juin 2020, par Mme Marie MERCIER. Adoption de l'amendement confiant à l'ARCOM un pouvoir d'injonction et de référé à l'encontre des sites pornographiques qui ne restreignent pas leur accès aux mineurs.

Audition de M. Jacques TOUBON, Défenseur des droits, 22 avril 2020 (point sur l'état d'urgence sanitaire)

Cycle d'auditions sur le nouveau code de la justice pénale des mineurs, 15 et 29 janvier 2020, 5 et 19 février 2020

Travaux de la commission des affaires économiques

Proposition de loi visant à encourager l'usage du contrôle parental sur certains équipements et services vendus en France et permettant d'accéder à internet. Rapport n° 397 (2021-2022) du 26 janvier 2022, par Mme Sylviane NOËL

Travaux de la délégation aux droits des femmes

Rapport d'information sur l'industrie de la pornographie, n° 900 (2021-2022) du 27 septembre 2022, par Mmes Annick BILLON, Alexandra BORCHIO FONTIMP, Laurence COHEN et Laurence ROSSIGNOL

Table ronde sur la régulation de l'accès aux contenus pornographiques en ligne, 8 juin 2022

Table ronde sur la protection des mineurs face aux contenus pornographiques, 27 avril 2022

Audition de M. Adrien TAQUET, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé de l'enfance et des familles, sur la prostitution des mineurs, 2 décembre 2021

Table ronde sur la situation des femmes et des filles en Afghanistan, 25 novembre 2021

Audition de Mme Catherine CHAMPRENAULT, procureure générale honoraire et de M. Gilles CHARBONNIER, avocat général, sur la prostitution des mineurs, 18 novembre 2021

Audition de M. Adrien TAQUET, secrétaire d'État chargé de l'enfance et des familles, au sujet des risques accrus de violences liés, pour les enfants et les adolescents, au confinement, 16 avril et 26 novembre 2020

Rapport d'information sur le bilan de la lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants au sein de la famille, n° 597 (2019-2020) du 7 juillet 2020, par Mme Annick BILLON, M. Max BRISSON, Mmes Laurence COHEN, Laure DARCOS, Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Françoise LABORDE, M. Marc LAMÉNIÉ, Mme Claudine LEPAGE, M. Claude MALHURET, Mmes Noëlle RAUSCENT, Laurence ROSSIGNOL, Maryvonne BLONDIN, Marta de CIDRAC et Nassimah DINDAR

Enfin, le Sénat mène également des travaux relatifs aux droits de l'enfant dans un cadre plus large que les commissions permanentes et délégations, par exemple au travers de la participation des sénateurs à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui a publié en mai 2022 un rapport intitulé « Éliminer la pauvreté extrême des enfants en Europe: une obligation internationale et un devoir moral », ou encore des questions au Gouvernement ou des questions écrites qui portent sur des thèmes très variés : travaux de la commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (CIIVISE), conditions de vie des enfants dans le monde, politique du Gouvernement en matière de petite enfance, développement et financement des soins à domicile pour les enfants présentant des troubles du spectre autistique, conséquences du port du masque chez les enfants, conditions de détention des mineurs non accompagnés, etc.

B. UNE TRANSVERSALITÉ DÉJÀ ASSURÉE

Lorsque les sujets l'ont nécessité, les commissions permanentes ont constitué des missions communes d'information rassemblant des sénateurs de tous groupes **pour parvenir à des constats et des recommandations qui transcendent les clivages politiques.**

Travaux communs des commissions permanentes

Prévenir la délinquance des mineurs - Éviter la récidive. Rapport d'information n° 885 (2021-2022) du 21 septembre 2022, par Mme Céline BOULAY-ESPÉRONNIER, M. Bernard FIALAIRE, Mmes Laurence HARRIBEY et Muriel JOURDA (*au nom de la commission de la culture et de la commission des lois*)

Mineurs non accompagnés, jeunes en errance : 40 propositions pour une politique nationale, Rapport d'information n° 854 (2020-2021) du 29 septembre 2021, par MM. Hussein BOURGI, Laurent BURGOA, Xavier IACOVELLI et Henri LEROY (*au nom de la commission des affaires sociales et de la commission des lois*)

Sur l'obligation de signalement par les professionnels astreints à un secret des violences commises sur les mineurs, Rapport d'information n° 304 (2019-2020) du 5 février 2020, par Mmes Maryse CARRÈRE, Catherine DEROCHE, Marie MERCIER et Michelle MEUNIER (*au nom de la commission des affaires sociales et de la commission des lois*)

Les commissions permanentes coordonnent par ailleurs leurs travaux, à l'instar de la commission des affaires sociales et de la commission des lois sur les textes sur la protection des enfants et l'adoption ou ont complété les dispositifs existants en bonne intelligence, comme en matière de prévention de l'exposition des mineurs aux contenus pornographiques sur Internet, à l'instar des commissions des lois (régulation des opérateurs par l'ARCOM) et des affaires économiques (contrôle parental).

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : MAINTENIR L'ORGANISATION ACTUELLE DU SÉNAT QUI MONTRE SON EFFICACITÉ

L'organisation actuelle du Sénat fait ainsi la preuve qu'elle est capable d'assurer la transversalité de ses travaux pour traiter efficacement les problématiques multiples qui concernent les enfants.

À cet égard, le choix fait, le 13 septembre 2022, par la **Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale de créer une délégation aux droits des enfants** composée de 36 députés ne s'impose nullement au Sénat.

Présidée par Perrine Goulet, députée de la première circonscription de la Nièvre¹ et chargée d'informer la représentation nationale sur toute question relative aux droits des enfants, cette nouvelle instance peut entendre toute personne dont elle estime l'audition nécessaire

¹ Qui avait également déposé une proposition de loi visant à la création d'une délégation parlementaire aux droits de l'enfant à l'Assemblée nationale, n° 208, le 23 août 2022.

et conduit des missions d'information et des « missions flash » sur les sujets de sa compétence.

Cette délégation nouvelle est la **sixième délégation de l'Assemblée nationale** (en comptant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques), tandis que **le Sénat en dispose déjà de sept**.

État des lieux des délégations parlementaires

	Assemblée nationale	Sénat
Loi n° 83-609 du 8 juillet 1983	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst)	
Loi n° 99-585 du 12 juillet 1999	Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes	Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes
Loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007	Délégation au renseignement	Délégation au renseignement
Bureau du Sénat (2009) Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale (2017)	Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation	Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation
Bureau du Sénat (2009)	/	Délégation sénatoriale à la prospective
Bureau du Sénat (2011) Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale (2012) Loi n°2017-256 du 28 février 2017	Délégation aux outre-mer	Délégation aux outre-mer
Bureau du Sénat (2014)	/	Délégation sénatoriale aux entreprises
Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale (2022)	Délégation aux droits des enfants	/

Source : Commission des lois du Sénat

Cette création est une **décision d'organisation propre à l'Assemblée nationale**, au même titre que lorsque le Bureau du Sénat avait décidé de créer les délégations à la prospective ou aux entreprises, sans être suivi par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, force est de constater qu'au Sénat **les thèmes annoncés comme objets des travaux de la délégation – à savoir « ASE, violences intrafamiliales, inceste, harcèlement scolaire, pornographie »¹ – ont tous été traités par les commissions permanentes et la délégation aux droits des femmes**. Il ne semble pas y avoir d'« angle mort ».

Travaux de la délégation aux droits des enfants de l'Assemblée nationale

- Audition de Mme Adeline HAZAN, présidente de l'UNICEF France ;
- Audition de Mme Charlotte CAUBEL, secrétaire d'État auprès de la Première ministre chargée de l'enfance ;
- Audition de Mme Claire HÉDON, Défenseure des droits et de M. Eric DELEMAR, adjoint en charge de la défense et de la promotion des droits de l'enfant.

À venir :

- Audition de M. Édouard DURAND et de Mme Nathalie MATHIEU co-présidents de la commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (CIIVISE) ;
- Mission d'information sur la lutte contre les violences faites aux mineurs en outre-mer.

¹ <https://twitter.com/YaelBRAUNPIVET/status/1569627370360807424>

Les auditions conduites par cette nouvelle délégation pourraient l'être par la commission des affaires sociales ou celle des lois ; quant à la première mission d'information annoncée sur la lutte contre les violences faites aux mineurs en outre-mer, elle relèverait tout aussi bien de la délégation aux outre-mer ou d'une mission commune des commissions des affaires sociales et des lois.

La commission a considéré qu'au regard de la manière dont le Sénat prend en compte la question des enfants dans le cadre de ses travaux législatifs et de contrôle, il n'y avait pas lieu de modifier l'analyse qui était la sienne en 2019.

Aucun élément nouveau depuis 2019 ne conduit à remettre en cause la position adoptée par le Sénat.

Compte tenu des différences d'organisation entre les assemblées et de leur autonomie, la création d'une délégation aux droits des enfants à l'Assemblée nationale n'est pas une raison suffisante pour changer de position.

Pour ces raisons, à l'initiative de son rapporteur, **la commission n'a pas adopté la proposition de loi.**



EN SÉANCE

Le 8 décembre 2022, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique a porté sur le texte initial de la proposition de loi.

Par 178 voix contre, **le Sénat a rejeté la proposition de loi**¹.

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport n° 112 \(2019-2020\) de Mme Muriel Jourda, fait au nom de la commission des lois, déposé le 13 novembre 2019](#)
- [Délégation aux droits des enfants de l'Assemblée nationale](#)



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Muriel Jourda

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-870.html>

¹ <https://www.senat.fr/scrutin-public/2022/scr2022-97.html>