



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

T-ES(2016)RFG-FRA-1

CONVENTION DE LANZAROTE

Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels

QUESTIONNAIRE CIBLE

Protéger les enfants touchés par la crise des réfugiés de l'exploitation et des abus sexuels

FRANCE

(réponses envoyées par ECPAT-France)

Réponses enregistrées par le Secrétariat le 15 septembre 2016

QUESTIONS CIBLÉES

DONNÉES (Convention de Lanzarote, Chapitre III)

- 1) Combien d'enfants migrants et demandeurs d'asile (accompagnés et non accompagnés)¹ se trouvent-ils dans votre pays suite à la crise des réfugiés ?
 - b) Expliquez de quelle manière les victimes d'exploitation et d'abus sexuels ont été identifiées ou décrivez les difficultés que présente leur identification. Précisez si une distinction est faite entre les enfants qui ont été victimes d'exploitation et d'abus sexuels avant leur entrée sur votre territoire (Groupe 1) et ceux qui l'ont été après leur arrivée (Groupe 2) et fournissez des données chiffrées/estimations pour les deux groupes de victimes. Merci également de préciser comment l'âge est déterminé en cas de doute ;

ECPAT France a réalisé une étude intitulée *Mineurs et victimes de traite en France*, parue en juin 2016. Celle-ci dresse un état des lieux des dispositifs de prise en charge et de mesures de protection dont bénéficient les mineurs victimes de traite des êtres humains aujourd'hui en France. Vous trouverez ci-joint le dossier de presse de l'étude, qui pourra vous donner des informations/données.

<http://ecpat-france.fr/presse/dossiers-et-communiqués-de-presse/>

PRÉVENTION (Convention de Lanzarote, Chapitre II)

- 2) Quelles sont les mesures spécifiques prises pour empêcher que les enfants touchés par la crise des réfugiés soient victimes d'exploitation et d'abus sexuels ?

PROTECTION (Convention de Lanzarote, Chapitre IV)

- 3) Une approche coordonnée de la protection de l'enfance a-t-elle été mise en place pour prendre en charge les besoins spécifiques des enfants migrants et demandeurs d'asile victimes d'exploitation et/ou d'abus sexuels ?
 - a) Décrivez les mesures prises pour faire face à la situation et prendre en charge les besoins spécifiques des enfants (traumatismes multiples, différences linguistiques/culturelles, etc.), y compris en ce qui concerne la tutelle et le placement ;

ECPAT France coordonne un projet européen financé par la DG Justice de la Commission européenne. Le projet « ReACT » développe plusieurs activités, dont une étude portant sur la représentation légale des mineurs à risques ou victimes de traite. Une étude nationale est réalisée dans chaque pays partenaire du projet : l'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Sur la base de ces études, un rapport européen, actuellement en cours de finalisation et disponible dans les prochaines semaines, sera rédigé.

¹ Merci de préciser la définition d'enfants accompagnés/non accompagnés dans votre pays et, si disponible, merci de fournir des chiffres distincts pour les enfants accompagnés et les enfants non accompagnés. Si ces données ne sont pas disponibles, merci de fournir les données sur les enfants migrants et demandeurs d'asile.

Le résumé exécutif du rapport national français sur la question :

1. Pratiquement toutes les formes de traite à l'égard de mineurs, telles que couvertes par la définition actuelle de la traite (article 225-4-1, code pénal), existent aujourd'hui sur le sol français. La traite de mineurs à des fins de contrainte à commettre des délits ou des crimes est une réalité dans plusieurs zones urbaines majeures couvertes par ce projet (Paris, Lyon, Marseille, Lille). En l'absence de mécanisme national d'orientation spécifique aux victimes de traite, et en l'état des outils statistiques publics, les données disponibles restent limitées. Un certain nombre d'initiatives sont en cours au niveau des services de police, de la justice et des associations pour y remédier. Si des cas concernant des mineurs français ont été rapportés (traite à des fins de proxénétisme notamment), les mineurs non accompagnés étrangers (MNA) sont particulièrement exposés. Les situations de traite à l'égard de mineurs, rapportées dans les différents camps situés dans la région de Calais, sont aussi symptomatiques d'un défaut de réponse pouvant plus largement concerner les zones urbaines informelles (*bidonvilles*) où la présence d'acteurs publics est limitée, et où les acteurs associatifs présents ne disposent pas nécessairement de la formation pour détecter et signaler adéquatement ces situations. La réactivité et les ressources limitées du système de protection de l'enfance et les difficultés pour y accéder sont sources de vulnérabilité accrue. Des situations de mineurs/très jeunes majeurs sans prise en charge, ou bénéficiant d'une prise en charge limitée (ex. placement en hôtel) sont ainsi susceptibles de se tourner vers le travail ou la délinquance pour répondre à leurs besoins quotidiens (*CHAPITRE 4*).

2. S'agissant du cadre juridique et des politiques publiques: la définition de l'infraction de la traite a été modifiée en 2013 afin d'assurer une cohérence avec les standards internationaux applicables; des instructions (par circulaires) ont été données afin d'en assurer un usage plus large par les juridictions; les garanties procédurales et droits des victimes ont également été renforcés en lien avec le droit européen. Les dispositions générales relatives à la protection de l'enfance sont normalement applicables aux mineurs victimes de traite. Un certain nombre d'initiatives récentes, non spécifiques mais néanmoins pertinentes, visent à guider les professionnels dans l'évaluation de la vulnérabilité des victimes (mineures comme majeures), ou encore s'agissant de la représentation légale des mineurs victimes d'infractions pénales. Les mesures concernant les mineurs inscrites dans le plan national d'action contre la traite (2014-2016) – accès inconditionnel à la protection (soutien spécifique dans le cadre du système de protection de l'enfance et solutions pour les mineurs "à la fois auteurs et victimes"), doivent encore trouver leur traduction sur le terrain. Plusieurs initiatives et projets sont en cours mais ne constituent pas une réponse systématique, à dimension nationale. De l'avis de nombreux professionnels interrogés, de progrès restent indissociables d'une attention politique renforcée, d'initiatives publiques accrues et de la mobilisation de nouveaux moyens humains et financiers, y compris sur la thématique de la traite en général (*CHAPITRE 5*).

3. L'identification et le signalement de mineurs en situation de traite reste un sujet de préoccupation. Peu de situations de MNAs victimes sont actuellement identifiées dans le cadre de l'assistance dont ces mineurs bénéficient en zone d'attente ou lors de l'évaluation de leur situation, lorsque présents sur le territoire. Le manque de formation sur cette problématique peut expliquer pour part les difficultés d'identification. Plusieurs

professionnels interrogés admettent ainsi ne pas se sentir réellement en capacité de détecter des situations, et notamment celles de mineurs sous emprise/contrainte. Le défaut de suivi sur certaines situations signalées (ou d'information sur le suivi accordé) est également de nature à susciter un découragement chez certains professionnels. Les lacunes en matière de protection sont particulièrement visibles s'agissant des mineurs victimes de traite à des fins d'exploitation de la mendicité ou de contrainte à commettre des infractions pénales. Leurs besoins de protection peuvent demeurer largement ignorés et insatisfaits. Certains professionnels évoquent aussi un biais et des préjugés culturels, parmi les facteurs susceptibles de freiner ou de faire obstacle à une prise en charge effective de certains mineurs, conformément à ce que prévoient les textes (*CHAPITRE 6*).

4. Le système actuel de représentation légale des mineurs (incluant ici tutelle et administration ad hoc) et son fonctionnement présentent un certain nombre de limites, auxquelles sont susceptibles d'être confrontés les mineurs victimes de traite, au même titre que d'autres mineurs sans parents ni proches présents sur le territoire. Il est insuffisamment fiable, réactif et protecteur. L'accompagnement, dans la durée, et dans l'ensemble des procédures pertinentes fait parfois défaut pour certains mineurs victimes de traite. Le régime de représentation légale actuel par défaut pour certains mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance (tutelle vacante – article 411, code civil) présente un risque de conflit d'intérêt, dans un contexte de contraintes budgétaires fortes. Une réforme globale pourrait viser la désignation immédiate d'un représentant légal pour l'ensemble des MNAs dès l'identification et la création d'un service national en charge des tutelles pour mineurs. Ce service pourrait notamment assurer la formation initiale et continue des tuteurs et administrateurs ad hoc (y compris sur les aspects relatifs à l'exploitation et à la traite), contribuer au suivi de l'exécution des mandats par les personnes et professionnels mandatés et ainsi garantir davantage de redevabilité (*CHAPITRE 7*).

5. Les professionnels entendus dans le cadre de cette étude ne signalent pas de difficultés particulières dans l'accès à un avocat. Le système d'aide juridictionnelle permet un accès gratuit. Il n'existe pas de spécialisation réelle des avocats en matière de traite à l'égard de mineurs. La spécialisation des avocats est néanmoins en cours sur différents ressorts pour les procédures concernant les MNAs. Par ailleurs, un certain nombre d'avocats travaillent régulièrement en lien avec des associations spécialisées (traite/exploitation des mineurs). Plusieurs avocats spécialisés en droit des mineurs (civil et pénal) rapportent être intéressés par des opportunités de formations sur la traite, incluant également des informations sur les phénomènes de traite transnationale (ex. informations disponibles sur les réseaux connus pour opérer avec et depuis certains pays et profils des mineurs concernés) (*CHAPITRE 8*).

6. Une complémentarité est attendue entre représentant légal (administrateur ad hoc notamment) et avocats : rencontres régulières avec le mineur, information sur la procédure et ses enjeux, soutien, face aux responsables de leur exploitation, tout au long de la procédure. Leur plein investissement et leur réactivité sont attendus, même si pas toujours constatés en pratique, et ce notamment afin d'assurer la protection du mineur, de faciliter sa participation aux procédures et de former des recours lorsque des pratiques apparaissent contraires aux garanties procédurales et substantielles prévues par le cadre

juridique. Les deux catégories de professionnels insistent sur l'importance de la coopération interprofessionnelle et la nécessité d'échanger régulièrement avec les autorités judiciaires, pour une appréhension globale de la situation du mineur, et de travailler de concert avec les professionnels de la protection de l'enfance également. Dans la mise en oeuvre de leurs mandats, plusieurs représentants légaux indiquent pouvoir s'appuyer sur les ressources de leur institution (ex. pour les services de psychologues, avocats partenaires). Parmi les défis récurrents signalés, figurent l'accès à des interprètes qualifiés et la capacité à assurer un accompagnement continu, et ce pour de multiples raisons (*CHAPITRE 9*).

7. Concernant les mineurs contraints à commettre des crimes ou délits: l'autorité judiciaire dispose de l'opportunité des poursuites et peut décider d'alternatives à celles-ci. Le cadre juridique permet par ailleurs la reconnaissance de situation de contrainte et prévoit des clauses d'exonération de la responsabilité pénale. Les avocats entendus relèvent que la contrainte n'est généralement pas documentée ni retenue. Comme observé dans le cadre d'un dossier récent de traite à l'égard de mineurs à Paris, les mineurs concernés sont susceptibles de faire l'objet d'arrestations, d'auditions, de condamnations et de détentions répétées (cf. étude ECPAT 2016). Plusieurs professionnels s'inquiètent de la façon dont le système judiciaire appréhende ces situations. Rien ne fait obstacle à ce qu'une procédure soit ouverte et menée à terme à l'encontre de mineurs en situation d'exploitation/de traite alors que des investigations sont parallèlement en cours concernant les responsables de l'exploitation. Cet état de fait demeure une source de préoccupation pour les institutions onusiennes, le GRETA et le rapporteur national (CNCDH). Plusieurs professionnels estiment ainsi que le système judiciaire demeure aveugle face à la réalité de ces situations. Les limites et défis en matière d'enquête – avec des mineurs sous emprise qui ne coopèrent pas, ne se reconnaissent pas comme victimes – ne peuvent néanmoins pas être sous-estimées. Certains choix procéduraux et pratiques se révèlent aussi préjudiciables pour les mineurs étrangers sans résidence fixe. Des initiatives complémentaires semblent souhaitables sur ce terrain. Elles pourraient rappeler les mesures alternatives aux poursuites envisageables, la nécessité d'adopter des mesures de protection plus systématiques, et d'impliquer/travailler avec les parents, lorsque présents. Des préoccupations existent également à l'égard certaines politiques pénales locales (ex. à Lyon et Marseille), avec des poursuites fréquentes sinon systématiques à l'encontre de mineurs/jeunes majeurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance et finalement considérés comme adultes (poursuites pour faux et usage de faux et/ou escroquerie). Les investigations dans ce type de procédures sont peu susceptibles de mettre à jour d'éventuelles situations d'exploitation ou de traite, et de cibler prioritairement les réseaux et personnes responsables. Ces procédures exposent les mineurs/jeunes majeurs, à une incarcération, et à des dommages demandés par les services de l'aide sociale à l'enfance (se constituant partie civile). Par suite de condamnation, certains se retrouvent *in fine* sans identité légale opposable ou sans document pour en justifier sur le territoire français, sans prise en charge ni scolarisation (celle-ci pouvant être interrompue), et peuvent par ailleurs rencontrer des difficultés dans l'accès aux aides normalement réservées aux adultes (ex. en matière d'hébergement) (*CHAPITRE 10*).

8. Il n'a pu être évalué dans quelle mesure les difficultés relatives à l'évaluation de l'âge constituent un obstacle à la participation des mineurs identifiés comme victimes de traite dans le cadre d'une procédure judiciaire. Les expertises relatives aux documents d'identité et concernant l'âge peuvent être particulièrement longues. Elles accentuent

indirectement la vulnérabilité des MNAs à différentes formes d'exploitation, retardant l'accès à une protection et à une assistance éducative effectives. Plusieurs professionnels interrogés rapportent des remises en cause fréquentes de l'identité et de l'âge déclarés, aucune présomption de minorité ne s'appliquant en pratique, et notamment dans l'attente des résultats des vérifications diligentées (localement, certains services de l'aide sociale à l'enfance font systématiquement appel des placements de MNAs ordonnés par le juge des enfants). Les méthodes de détermination de l'âge – par examens radiologiques osseux - ordonnées à différents stade des procédures, ont récemment trouvé un encadrement législatif (article 388, code civil), avec notamment une condition d'opportunité (en l'absence de documents d'identité valables et lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable), un pouvoir d'initiative exclusivement confié à l'autorité judiciaire et une exigence d'accord préalable de l'intéressé(e). Le recours à ces expertises et leur fiabilité continuent d'être contesté par la CNCDH, le Défenseur des droits et d'autres autorités indépendantes, nationales et internationales. Les pratiques locales restent très hétérogènes et sources d'inégalités de traitements. Les professionnels entendues rapportent des expériences particulièrement traumatiques pour certains mineurs dans le cadre de ces expertises (*CHAPITRE 11*).

9. Pour les mineurs ayant pu être exposés à la traite et à l'exploitation, l'accès à une protection sera souvent dépendant de l'ouverture d'une procédure pénale (cf. étude ECPAT 2016). Les professionnels suggèrent la nécessité, outre celle de signalements plus systématiques, d'une attention plus soutenue à l'égard des besoins de protection en parallèle de la procédure ; aux risques de disparition dans ce contexte ; à l'accès aux soins et à un soutien psycho-social ; et à la situation des mineurs une fois la procédure judiciaire terminée (protection contre des représailles, accès aux dommages alloués (notamment lorsque les mineurs vivent à l'étranger ou y ont été relocalisés)) (*CHAPITRE 12*).

10. Il n'existe pas de procédure de détermination de l'intérêt supérieur pour les mineurs ayant besoin de protection, dont ceux victimes de traite, ni de protocole interinstitutionnel en ce sens. Les dispositions existantes s'attachent notamment au droit du mineur à être entendu dans les procédures qui le concernent. Certaines envisagent aussi une évaluation générale de la situation du mineur, une coopération professionnelle dans ce contexte, devant aboutir à des décisions en phase avec son intérêt. La désignation, lorsqu'applicable, d'un tuteur/administrateur ad hoc, capable de jouer le rôle d'adulte référent, strictement centré sur l'intérêt du mineur et au fait de sa situation, apparaît essentiel. Certaines dispositions récentes visent une meilleure anticipation de la majorité (18 ans) et s'attachent à organiser l'accompagnement des mineurs pris en charge vers l'autonomie et des solutions durables. Un certain nombre de professionnels restent néanmoins réservés sur la traduction de ces dispositions sur le terrain. Plusieurs professionnels sociaux insistent au contraire sur les restrictions en matière de prise en charge prolongée (contrat jeunes majeurs), sous l'effet de contraintes budgétaires croissantes. En termes d'accès au séjour, plusieurs opportunités existent en droit pour les mineurs étrangers victimes de traite/d'exploitation, et notamment au titre d'une éventuelle coopération avec les services judiciaires. Il est attendu d'une réforme récente et des instructions en la matière qu'elles facilitent l'accès à un titre de séjour sur ce fondement (article L316-1, CESEDA). Les entretiens menés suggèrent néanmoins un besoin d'information important sur cette disposition spécifique (*CHAPITRE 13*).

11. Les entretiens menés suggèrent que la protection internationale (asile/protection subsidiaire) n'est pas l'angle prioritaire pour les professionnels accompagnant des mineurs étrangers victimes de traite. Plusieurs facteurs jouent certainement en ce sens: opportunité limitée, fonction des situations et parcours individuels, compte-tenu de la jurisprudence actuelle (sur la protection conventionnelle au titre de l'appartenance à un "groupe social"), défaut d'information des professionnels de la protection de l'enfance sur la procédure d'asile pour les mineurs (et la possibilité même de déposer une demande lorsque mineur). Des initiatives (OFPRA) et partenariats spécifiques (aide sociale à l'enfance (ASE)/associations) visent actuellement à remédier à ces difficultés. Pour les mineurs concernés, l'accès à la protection internationale présente notamment l'intérêt de permettre une résidence stable, lorsqu'ils/elles se voient reconnaître le statut de réfugié (*CHAPITRE 14*).

12. Les expériences recueillies auprès des professionnels entendus confirment la pertinence des recommandations formulées jusqu'ici par le rapporteur national (CNCDH), le Défenseur des Droits (DDD), ainsi que celles issues de travaux de recherche et d'évaluation cités tout au long du présent rapport. Celles figurant en conclusion s'inscrivent en complément et prennent notamment appui sur les réflexions et les suggestions des professionnels rencontrés. Elles s'attachent aux aspects suivants : formation des professionnels, futur du système de tutelle/d'administration ad hoc (tel qu'applicable aux mineurs victimes de traite); réponse judiciaire à la situation des mineurs contraints à commettre des infractions pénales. La coopération internationale, l'interprétariat, et le partage d'informations (jurisprudence) comptent également parmi les domaines où des réponses complémentaires sont attendues (*CHAPITRE 15*).

13. Ce rapport s'appuie sur l'analyse de références juridiques, de documents de politiques publiques, des études disponibles (cf. ANNEXE), ainsi que sur des entretiens de terrain (références à jour du 1er juillet 2016). 55 entretiens ont été réalisés avec des professionnels sociaux et juridiques (juges, avocats, administrateurs ad hoc, professionnels de l'aide sociale à l'enfance, représentants de la Croix-Rouge Française et d'associations), entre mars et mai 2016. Ces entretiens ont eu lieu sur différents ressorts (notamment à Paris, Lille, Lyon et Marseille). Concernant la représentation légale comme d'autres aspects (ex. l'identification), et eu égard à l'absence de dispositifs spécifique pour les mineurs victimes de traite, ce travail fait largement référence au système de protection de l'enfance, et aux dispositions applicables à la situation des mineurs non accompagnés étrangers, particulièrement exposés à la traite et à l'exploitation (*CHAPITRES 16/17*).

COOPÉRATION (Convention de Lanzarote, Chapitre IX)

- 4) Donnez des exemples de coopération fructueuse avec d'autres Parties à la Convention de Lanzarote entreprise afin de :
 - a) prévenir et combattre l'exploitation et les abus sexuels concernant des enfants touchés par la crise des réfugiés ;
 - b) protéger et assister les victimes ;
 - c) mener des investigations ou des procédures concernant les infractions établies conformément à la Convention de Lanzarote.

TOUTE AUTRE INFORMATION COMPLÉMENTAIRE

- 5) Veuillez fournir toute autre information qui pourrait être utile pour identifier des domaines dans lesquels une coopération ciblée pourrait être établie afin d'assurer une protection effective des enfants touchés par la crise des réfugiés contre l'exploitation et les abus sexuels et de garantir leur dignité humaine ainsi que leur intégrité physique et psychologique.