



T-ES(2016)RFG-FRA-2

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 Le Défenseur des Droits)

Réponses enregistrées par le Secrétariat le 4 octobre 2016

SYNTHESE DES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

1. Le repérage et l'identification des mineurs victimes

En France, les mineurs, victimes de traite ou d'exploitation, sont considérés comme des enfants en danger et devraient bénéficier des mesures d'assistance protectrices via le dispositif départemental de l'aide sociale à l'enfance.

Cependant, force est de constater que bien souvent ces mineurs victimes de traite ou d'exploitation, en particulier isolés et étrangers, peinent à recevoir la protection supposée leur être accordée comme à tout autre mineur en danger. Faute de protection, nombre de ces mineurs demeurent dans une situation de traite ou d'exploitation ou du moins dans une situation de vulnérabilité les exposant au risque de voir se produire ou se reproduire de tels faits.

Mais, tous les mineurs victimes de traite ou d'exploitation ne sont pas étrangers (certains sont français) et toutes les victimes mineures et étrangères de traite ne sont pas isolées (certaines sont victimes de faits commis par leur représentant légal ou malgré lui). Il est difficile de mesurer certains phénomènes comme celui des jeunes nigérianes prostituées ou encore des mineurs chinois qui sont aujourd'hui devenus « invisibles ». Manifestement les réseaux qui les exploitent ont modifié leurs méthodes.

Quant au phénomène de la délinquance des mineurs d'Europe de l'Est, sur le territoire français, il a pris tant d'ampleur que la dimension traite et exploitation a largement cédé le pas à la dimension répressive à l'encontre de ces jeunes, même si des initiatives intéressantes ont été prises telles que l'affectation temporaire de policiers roumains ou bulgares dans certains commissariats (Bordeaux ou Paris) pour identifier les mineurs victimes.

Manifestement, les autorités ont beaucoup de mal à appréhender le phénomène de façon fine et juste.

Ainsi, le champ du repérage et de l'identification des mineurs victimes de TEH est largement laissé aux associations spécialisées, peu nombreuses, et réparties de façon inégale sur le territoire français. Pour exemple, certaines associations peuvent mener des actions dans les bidonvilles, dans lesquels se trouvent de nombreux mineurs victimes d'exploitation, sans pour autant les détecter, ni les signaler, dès lors qu'ils appartiennent à la communauté rom. L'argument culturel est souvent avancé et la situation de mise en danger de l'enfant n'est pas reconnue ce qui entrave les mécanismes de protection de l'enfance.

L'association Hors la rue mène une action auprès des mineurs étrangers, principalement d'origine d'Europe de l'Est, des mineurs des bidonvilles issus des communautés roms et des mineurs roumains, en situation d'errance, d'isolement et/ou de danger en région parisienne. Ces enfants faisant en effet partie des mineurs étrangers les plus visibles sur le territoire parisien, les institutions ne savaient pas comment les accompagner tant ils ont la réputation d'échapper au système. Situé aujourd'hui à Montreuil, le centre d'accueil de jour

de Hors La Rue est considéré comme un espace de transition entre la rue et le droit commun, où les mineurs (ré)apprennent à respecter les règles de base de la vie en communauté, et dans la société française. Parallèlement au centre de jour, une équipe mobile, toujours composée d'un binôme d'éducateurs, tourne en journée et en soirée sur les différents lieux de vie et/ou d'activités de ces jeunes en région parisienne : campements, métro, gares, rue... Elle note que les jeunes en errance qui commettent des actes de délinquance sont souvent victimes d'exploitation familiale ou de réseaux criminels. Hors la Rue (HLR) signale au Parquet les jeunes en situation de grand danger et d'autres qui se disent prêts à sortir de la rue ou du contexte dans lequel ils vivent et seraient disposés à accepter une prise en charge en structure socio-éducative.

Par ailleurs, la situation des mineurs non accompagnés à Calais, particulièrement exposés aux risques de TEH, de par son caractère exceptionnel, appelle selon le Défenseur des droits une mobilisation plus accentuée de l'Etat aux côtés du département. Le Défenseur des droits considère que la protection des enfants non accompagnés présents à Calais constitue un enjeu de nature exceptionnelle qui relève de la responsabilité partagée de l'Etat et du département, et par conséquent les a appelé à une solidarité concertée dans l'intérêt des enfants¹. Il est impératif de prendre en compte les données selon lesquelles les jeunes vivants au sein du bidonville sont, pour nombre d'entre eux, soumis aux pressions des passeurs ou du groupe auquel ils se sont mêlés pour des raisons de sécurité ou d'appartenance à une même communauté par exemple. L'enjeu de l'approche éducative sera donc de parvenir à dépasser ces obstacles à la création du lien de confiance. Ces enfants sont de fait placés dans une position de particulière vulnérabilité au regard des risques de tomber sous l'emprise de réseaux de TEH. Il est nécessaire de repenser les méthodes d'approche des mineurs non accompagnés au sein du bidonville afin qu'elles puissent créer les conditions favorables à un accompagnement adapté de ces jeunes au-delà du court terme.

Par ailleurs comme l'a souligné le Défenseur des droits dans sa décision, si cette première approche par une présence renforcée au sein même du bidonville est capitale pour créer une accroche éducative, elle n'est que le premier maillon d'un dispositif qui doit nécessairement s'adapter au profil des jeunes. En effet, la relation ainsi créée pourra permettre d'accompagner les jeunes vers un accueil de jour et une mise à l'abri sur site, première et indispensable étape pour la détermination du projet du mineur, chaque fois que possible, vers une prise en charge de droit commun, au titre de la protection de l'enfance. Cette mise à distance du bidonville même symbolique, devrait permettre de libérer leur propre discours afin de les autoriser à penser et exprimer d'autres projets.

Le projet d'ouverture de 72 places en octobre ou novembre prochain ne peut à cet égard qu'être salué même si ce dernier arrive très tardivement et sera très probablement nettement sous dimensionné au regard du nombre de mineurs non accompagnés actuellement présents dans le bidonville, le centre d'accueil provisoire et le centre Jules Ferry (entre 800 et 900). Par ailleurs l'ouverture du centre va se heurter aux annonces de prochaines opérations de démantèlement ou d'expulsion, contrairement à ce qu'avait préconisé le Défenseur des droits dans sa décision d'avril 2016 en indiquant que « une nouvelle opération d'évacuation, avant la mise en œuvre du dispositif décrit, serait de

¹ Voir décision du Défenseur des droits MDE 2016-113 du 20 avril 2016 (en annexe)

nature à compromettre son efficacité, en venant rompre les éventuelles relations entre les mineurs et les professionnels mandatés ».

Le Défenseur des droits avait donc recommandé que toute nouvelle décision d'évacuation ou de démantèlement du bidonville soit différée pour permettre d'assurer en amont la mise en œuvre effective du dispositif d'approche, d'accueil et de mise à l'abri des mineurs non accompagnés à Calais, et donc de favoriser effectivement leur protection.

Enfin le Défenseur des droits reste très inquiet quant à l'identification et le repérage de mineurs potentiellement victimes de TEH, s'agissant des mineurs non accompagnés qui se présentent volontairement pour une demande de prise en charge au titre de la protection de l'enfance.

A cet égard, le Défenseur des droits a récemment, dans une décision de juillet 2016, concernant l'évaluation de MNA à Paris, attiré l'attention des évaluateurs sur l'importance de l'identification des personnes victimes (ou en risque de l'être) de traite, d'exploitation ou de servitude (pour dettes notamment) et a invité le service évaluateur ainsi que le service de l'aide sociale à l'enfance à prêter une attention particulière à cette identification, quel que soit leur âge, afin de les orienter prioritairement sur les dispositifs de protection (mineur ou majeur) et les procédures adéquates dont elles doivent impérativement bénéficier.

Ainsi il ne peut que déplorer le peu de place faite à l'identification des victimes de TEH dans les textes relatifs à l'accueil, l'évaluation et la prise en charge des mineurs non accompagnés. A titre d'exemple, la circulaire du 25 janvier 2016 ne fait allusion aux victimes de traite que dans son annexe 5 relative à la « lutte contre les fraudes à l'identité et les filières d'immigration irrégulière », pour préciser que « *une plus grande vigilance [concernant la détection de réseau d'immigration clandestine] est une garantie de protection de ces mineurs isolés étrangers qui par leur vulnérabilité, sont des victimes potentielles de la prostitution, de la traite et de l'exploitation* ». Cette mention est ainsi largement insuffisante.

A ce titre le Défenseur des droits dans une décision récente² a invité le service évaluateur ainsi que le service de l'aide sociale à l'enfance à prêter une attention particulière à l'identification des victimes de traite des êtres humains, quel que soit leur âge, afin de les orienter prioritairement sur les dispositifs de protection (mineur ou majeur) et les procédures adéquates dont elles doivent impérativement bénéficier. A cette fin, le Défenseur des droits a préconisé le renforcement de la formation des travailleurs sociaux sur les questions relatives à la traite des êtres humains.

Le projet d'arrêté en application du décret n°2016-840 du 24 juin 2016, relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, soumis à l'avis du Défenseur des droits n'est à cet égard pas suffisant. Si le Défenseur des droits a noté avec satisfaction l'attention exigée de l'évaluateur à tout signe d'exploitation et d'emprise dont peut être victime la personne évaluée, il a cependant

² Décision du Défenseur des droits n° MDE 2016-183 du 21 juillet 2016 (en annexe)

déploré que ne figurent pas dans l'arrêté les diligences que doit nécessairement entraîner l'identification d'une victime d'exploitation ou de traite des êtres humains, quel que soit l'âge évalué de la personne, à savoir, a minima, la mise à l'abri et la protection de la victime, l'information sur les droits et l'accompagnement vers le dépôt de plainte.

En outre, le critère de l'isolement doit faire l'objet d'une attention particulière : l'absence d'isolement ne saurait à lui seul éliminer toute situation de danger pour le mineur. S'il est en lien avec un majeur sur le territoire national, doivent également être examinées les conditions de vie du jeune sur le territoire, la qualité des liens avec la ou les personnes avec qui il est en « relation », la possibilité de sécuriser son statut sur le territoire par rapport à cette personne, en le plaçant, par exemple, auprès d'un tiers digne de confiance ou en prenant une mesure de délégation d'autorité parentale. L'évaluation ne saurait se contenter de conclure à une absence d'isolement sans que l'on se soit assuré de l'absence de danger et de l'existence d'une représentation légale.

Le Défenseur des droits ne peut que souligner son inquiétude devant le nombre de jeunes se disant mineurs, mais qui n'ont pas bénéficié de prise en charge au titre de la protection de l'enfance, car évalués majeurs. Même si aucun chiffre officiel n'a été annoncé sur le nombre de jeunes écartés du dispositif, cela pourrait concerner 50 à 70 % des jeunes (selon les départements). Or, la fragilité, l'isolement et la précarité de ces personnes ne peut que favoriser et accroître les risques liés aux phénomènes de traite et d'exploitation.

Pour finir, le Défenseur des droits se réjouit de la récente étude lancée par la MIPROF et l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), en juillet 2016. L'objectif de l'étude est d'estimer le nombre de victimes de traite des êtres humains (TEH) potentielles, repérées et suivies chaque année par les associations sur le territoire français. Il s'agira également de mieux connaître leur profil, leurs parcours et leurs besoins en termes de prise en charge et d'accompagnement.

2. Protection des mineurs victime, modes de prise en charge et titre de séjour

Selon un récent rapport au Sénat³, la question de la prise en charge des mineurs victimes de traite des êtres humains est l'une des problématiques recueillant à l'heure actuelle le plus grand nombre de critiques des associations, qui dénoncent :

- l'accès insuffisant des mineurs à l'assistance d'un tuteur ou d'un administrateur *ad hoc*, contrairement à ce que recommandent les directives européennes ;
- le manque d'accueil sécurisant pour les mineurs victimes de traite en France, sur le modèle du réseau Ac.Sé (accueil sécurisant) pour les victimes majeures ;
- l'inadaptation du système de l'aide sociale à l'enfance (ASE) à la problématique spécifique de la traite ;
- le manque de formation des professionnels sur l'emprise des mineurs (*cf. supra*) ;
- la difficulté à identifier les victimes et à prouver leur minorité ;
- l'absence d'office spécialisé en matière d'exploitation des mineurs.

³ Rapport d'information n° 448 (2015-2016) de Mmes Corinne BOUCHOUX, Hélène CONWAY-MOURET, Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Brigitte GONTHIER-MAURIN, Chantal JOUANNO et Mireille JOUVE, fait au nom de la délégation aux droits des femmes, déposé le 9 mars 2016

Toutefois, le Défenseur tient à féliciter l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs pour l'élaboration et la signature d'une convention à Paris, sous l'égide de la MIPROF, mettant en place une procédure de mise à l'abri sécurisée pour les mineurs victimes de traite des êtres humains qui a pu d'ores et déjà conduire à la protection de jeunes filles victimes de prostitution forcée. Le Défenseur des droits rappelle à toutes fins utiles que le dispositif d'accueil sécurisé pour les mineurs a vocation à être mis en oeuvre pour l'ensemble des enfants victimes de traite des êtres humains, notamment en faveur des mineurs contraints à commettre des délits.

Il conviendra de suivre attentivement la mise en oeuvre de ce dispositif expérimental et d'en élargir l'application, si l'expérimentation s'avère positive, sur l'ensemble de territoire.

Le rapport précité souligne qu'en ce qui concerne la question de l'emprise, les associations indiquent que les mineurs ne se considèrent généralement pas comme des victimes. Au contraire, ils adhèrent, semble-t-il, au système d'exploitation. Dès lors, il convient avant toute chose de les aider à prendre conscience du caractère illégal et inhumain de leur situation, en leur proposant un système alternatif de références et de valeurs. La mise en place d'un accueil éloigné avec du personnel formé comme il est prévu ci-dessus, ne pourra que contribuer à cette prise de conscience.

Il conviendrait en outre de désigner à ces jeunes victimes un administrateur ad hoc ou un tuteur spécifiquement formé à la question de la traite, pour les mineurs non accompagnés mais aussi pour les mineurs en danger dans leur milieu familial, victimes ou potentiellement victimes de traite.

A travers le traitement des réclamations individuelles, le Défenseur constate que la qualité de la prise en charge des mineurs non accompagnés varie particulièrement d'un département à l'autre et cette prise en charge se fait parfois dans des conditions qui ne sont pas satisfaisantes.

Ainsi, de nombreux jeunes sont hébergés à l'hôtel, dont certains se situent dans des endroits peu sûrs, alors que leur profil devrait le proscrire. Une telle prise en charge est particulièrement inadaptée aux jeunes présentant des troubles mentaux ou psychologiquement fragiles ou aux jeunes, filles ou garçons, qui pourraient être victimes de traite ou d'exploitation ou sollicités pour des actes sexuels tarifés. Cette position, partagée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁴, avait déjà été soulignée par le Comité européen des droits sociaux dans l'affaire *DEI c. Belgique* du 23 octobre 2012. Ce constat est enfin observé par les Inspections générales, notamment dans les départements où les capacités d'accueil sont saturées⁵.

Le Défenseur des droits a préconisé (dans son rapport relatif aux droits fondamentaux des étrangers) aux conseils départementaux de considérer l'hébergement à l'hôtel comme une

⁴ Rapport par N. MUIŽNIEKS suite à sa visite en France du 22 au 26 sept. 2014, § 91, précité.

⁵ IGPI, IGAS, IGA, L'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013, précité, p. 25.

solution de dernier recours, et de le proscrire pour les mineurs les plus vulnérables, notamment ceux qui se trouvent exposés à des risques de traite des êtres humains.

Le plan d'action nationale contre la traite des êtres humains (2014-2016) de la MIPROF, annoncé et publié, le 14 mai 2014, n'insiste pas suffisamment non plus sur l'accès aux formations professionnelles pour les jeunes de plus de 16 ans qui ne sont plus soumis à l'obligation scolaire.

Enfin, ne figure pas au sein du plan de la MIPROF, la possibilité faite aux mineurs victimes d'accéder à un titre de séjour à 18 ans lorsqu'elles ne sont pas de nationalité française, alors que cela est prévu pour les victimes adultes. La loi immigration n'a pas prévu de législation plus favorable pour les jeunes victimes de TEH dans l'accès au séjour à leur majorité, alors même que leur situation peut être très particulière, au regard notamment des familles présentes dans le pays d'origine mais peu protectrices dont la présence pourrait empêcher la délivrance d'un titre de séjour vie privée et familiale par exemple...

3. La formation des professionnels et outils à leur disposition

L'un des objectifs de la MIPROF est la coordination de la lutte contre la traite des êtres humains, conformément aux engagements internationaux de la France. Le 14 mai 2014 a été annoncé et publié le plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016) afin de permettre à la France de satisfaire à ses engagements internationaux (Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains de 2005 et directive 2011/36/UE) et de répondre aux besoins constatés par les associations sur le terrain.

La MIPROF a mis en place une stratégie nationale pour lutter contre ce phénomène, qui nécessite une mobilisation interministérielle et un partenariat soutenu avec les acteurs associatifs et territoriaux. Il est cependant nécessaire de souligner que les associations ont fait part au Défenseur des droits du fait qu'elles estimaient le rôle et l'action de la MIPROF comme peu clair et peu lisible.

Ainsi, selon le rapport au Sénat précédemment cité, pour l'exercice de ses attributions, « *la MIPROF constitue auprès d'elle un comité d'orientation, composé de représentants des collectivités territoriales, de représentants de l'État, de personnalités qualifiées et de représentants de structures locales intervenant en matière de violences faites aux femmes. L'action de la MIPROF est toutefois entravée par des moyens insuffisants.* »

Concernant les outils, hormis les 3 fiches élaborées en 2013 dans le cadre du projet « développement de lignes directrices et de procédures communes pour l'identification des victimes de traite des êtres humains », le Défenseur des droits n'a pas connaissance de véritables outils pratiques qui auraient été diffusés à l'ensemble de professionnels en charge de la protection de l'enfance ou des professionnels de la prévention spécialisée (éducateurs de rue).

Il tient cependant à saluer la parution de l'ouvrage de mesdames LAVAUD-LEGENDRE et TALLON, « mineurs et traite des êtres humains en France, de l'identification à la prise en

charge : Quelles pratiques ? Quelles protections ? » qui illustre à cet égard le manque de formation et d'outils à destinations des professionnels en contact avec ces jeunes victimes.

Or la méconnaissance et l'incompréhension des travailleurs sociaux quant au vécu de ces jeunes victimes, notamment d'exploitation en vue de commettre des délits, pèse dans les tentatives de protection de ces enfants. Ainsi, le plan de la MIPROF manque de précision sur la formation et la sensibilisation des professionnels.

Ainsi, dans son avis sur le projet d'arrêté en application du décret n°2016-840 du 24 juin 2016, évoqué précédemment, le Défenseur des droits a appelé l'attention du gouvernement sur l'exigence de formation ou d'expérience des personnes en charge de l'évaluation des mineurs non accompagnés dans le domaine de l'identification des victimes de toute forme d'exploitation et de traite des êtres humains.

Pour finir, le Défenseur des droits très préoccupé par les conditions d'accueil des enfants migrants en Europe, a réuni à Paris le 28 juin 2016, les Ombudsmans, Médiateurs et défenseurs des droits de l'enfant, à l'occasion d'une rencontre « Enfant, Europe, Urgence. Protection et avenir des enfants migrants : un défi pour l'Europe ». A l'issue de ces travaux, une déclaration commune a été adoptée portant sur plusieurs points et invitant instamment « *les Etats européens, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne à instaurer une coopération renforcée entre eux afin d'assurer un suivi efficace du parcours de ces enfants et de les protéger contre toute disparition, violence, négligence, traite ou exploitation. A cette fin les Etats doivent prendre des mesures de protection en mettant en place des mécanismes de prévention, d'orientation, et de suivi afin de répondre à chaque cas de disparition d'enfants migrants* ». ⁶

INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

Déclaration ENOC du 28 juin 2016 dans le cadre de la rencontre « Enfant, Europe, Urgence. Protection et avenir des enfants migrants : un défi pour l'Europe » :

[français](#)

[anglais](#)

3 décisions du Défenseur des droits :

[Décision MDE-2016-198 du 22 juillet 2016](#)

[Décision MDE-2016-183 du 21 juillet 2016 relative à la situation de mineurs isolés étrangers](#)

[Décision MDE-2016-052 du 26 février 2016 relative à l'accès aux droits et à la justice des mineurs isolés étrangers](#)

Lien de notre rapport « droits fondamentaux des étrangers en France » :

<http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actus/actualites/les-droits-fondamentaux-des-etrangers-en-france>

⁶ « Enfant, Europe, Urgence. Protection et avenir des enfants migrants : un défi pour l'Europe » - Déclaration de Paris du 28 juin 2016 (en annexe)