

SECRETARIAT / SECRÉTARIAT

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRÉTARIAT DU COMITÉ DES MINISTRES

COMMITTEE
OF MINISTERS
COMITÉ
DES MINISTRES



Contact: Zoë Bryanston-Cross
Tel: 03.90.21.59.62

Date: 28/10/2021

DH-DD(2021)1117

Document distributed under the sole responsibility of its author, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1419th meeting (December 2021) (DH)

Communication from an IGO (UNICEF France) (18/10/2021) in the case of Khan v. France (Application No. 12267/16) **[French only]**.

Information made available under Rule 9.3 of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements.

* * * * *

Document distribué sous la seule responsabilité de son auteur, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1419^e réunion (décembre 2021) (DH)

Communication d'une OIG (UNICEF France) (18/10/2021) relative à l'affaire Khan c. France (requête n° 12267/16)

Informations mises à disposition en vertu de la Règle 9.3 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.

DGI

18 OCT. 2021

SERVICE DE L'EXECUTION
DES ARRETS DE LA CEDH



DGI Direction générale des droits de l'homme
et de l'État de droit
Service de l'exécution de la CEDH
F-67075 Strasbourg Cedex
FRANCE
Courriel : DGI-Execution@coe.int

18 octobre 2021

**COMMUNICATION ECRITE D'UNICEF FRANCE EN APPLICATION DE LA REGLE 9.2 DU COMITE DES
MINISTRES SUR LA SUPERVISION DE L'EXECUTION DES JUGEMENTS DE LA COUR ET LES
REGLEMENTS AMIABLES**

KHAN c. France / 12267/16

Arrêt du 28 février, devenu définitif le 28 mai 2019.

<http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-52224>

1. Description de l'affaire

Cette affaire concerne le traitement inhumain et dégradant (violation de l'article 3) d'un mineur non accompagné (MNA) de 12 ans résultant de la carence des autorités dans sa prise en charge et protection, en raison de ses conditions de vie et du défaut d'exécution de l'ordonnance de placement du juge des enfants visant à le protéger.

Cette violation résulte du maintien de l'enfant dans un environnement totalement inadapté (en termes de sécurité, de logement, d'hygiène, d'accès à la nourriture et aux soins et de précarité), des défauts d'identification et de repérage, de l'inertie des autorités, de la saturation et de l'éloignement du dispositif de « mise à l'abri » et de l'absence de modalités d'accueil adaptées.

La présente communication vise à faire part des observations d'UNICEF France sur les mesures de caractère général prises en application du jugement, suite au bilan d'action produit par le gouvernement français le 1^{er} octobre 2021.

2. Présentation d'UNICEF France

UNICEF France est une association loi de 1901 ayant pour mandat de représenter UNICEF sur le territoire français et de veiller au respect de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant. UNICEF France réalise ses missions par l'intermédiaire d'actions de plaidoyer, de collecte et de sensibilisation. Sur la thématique des mineurs non accompagnés, UNICEF France mène des actions en matière de plaidoyer, de recherche, de formation, d'échange de bonnes pratiques et mènent ses travaux en liens avec les autres comités nationaux ou bureaux pays de l'UNICEF, et de nombreuses associations réparties sur le territoire.

3. Résumé

UNICEF France constate, que contrairement à ce qui est affirmé dans le bilan d'action produit par le gouvernement français le 1^{er} octobre 2021, les carences des autorités dans la prise en charge et la protection des mineurs non accompagnés – notamment ceux dits « en transit » – se poursuivent et continuent à maintenir certains mineurs dans des environnements inadaptés de sorte que des violations de la Convention sont susceptibles de se reproduire. Ces carences, malgré les efforts des acteurs de la protection, résultent de l'insuffisance persistante des mécanismes de repérage, de l'absence d'inconditionnalité de l'accueil provisoire d'urgence, de l'absence de recours effectif permettant de garantir pleinement le principe de présomption de minorité et la protection des mineurs jusqu'à ce qu'une décision de justice définitive intervienne et de défauts récurrents d'exécutions de ces décisions par les Conseils Départementaux. Certaines évolutions récentes sont également susceptibles d'éloigner plus encore certains MNA de la protection : le décret du 30 janvier 2019 ayant porté création du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM) et la circulaire du 8 février 2021 relative au schéma de procédure pour la prise en charge des mineurs non accompagnés marocains.

UNICEF France formule huit recommandations pour assurer une meilleure protection de ces mineurs :

- Maintenir l'affaire en procédure renforcée et examiner les mesures prises par le gouvernement tous les ans.
- Demander des données consolidées à l'Etat français sur les ruptures de protection des MNA et la représentation légale.
- Multiplier les dispositifs d'aller-vers et de repérage et déployer les maraudes mixtes.
- Garantir l'inconditionnalité de l'accueil provisoire d'urgence et permettre un temps de répit préalable à l'évaluation de la minorité.
- Replacer le juge des enfants comme acteur central de la procédure d'évaluation chargé de déterminer en même temps que l'existence d'un danger ou d'un risque de danger, si la personne est mineure ou non – conformément aux articles 375 et suivants du Code Civil.
- Inviter davantage les juges des enfants à ordonner des astreintes pour assurer l'exécution de leurs décisions en matière d'assistance éducative, lorsque celles-ci ne sont pas exécutées, en application de l'article L131-1 du Code des procédures civiles d'exécution.
- Garantir le droit à l'identité et fiabiliser l'évaluation de la minorité en favorisant la reconnaissance des documents d'état civil présentés par les mineurs dès la phase d'évaluation, leur vérification et leur reconstitution le cas échéant.
- Garantir une meilleure représentation légale des mineurs non accompagnés.

4. Mesures individuelles

UNICEF France n'a aucune observation sur les mesures individuelles.

5. Mesures de caractère général

5.1 L'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés.

A titre liminaire, UNICEF France souhaite souligner que les mineurs non accompagnés, y compris ceux qui sont dits « en transit », sont tous en situation de danger au sens de l'article 375 du Code Civil et doivent se voir proposer une protection dans les conditions prévues à l'article L 112-3 du Code d'Action Sociale et des Familles, quel que soit leur projet migratoire. Le fait que leur vulnérabilité soit renforcée par leurs conditions de vie indignes, l'exposition aux violences et à la traite et les dangers relatifs aux tentatives de passage, leur état de santé dégradé, leur accès défaillant à l'hygiène et à l'alimentation, doit amener les Conseils Départementaux - avec l'appui de l'Etat- à mettre en place des dispositifs et déployer des moyens suffisants et à la mesure de l'enjeu.

5.1.1 Sur l'accueil provisoire d'urgence ou « mise à l'abri » :

Comme le rappelle utilement le gouvernement au point 13, la loi prévoit que *« le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours, à compter du premier jour de sa prise en charge, selon les conditions prévues aux deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 223-2. »* Or, en pratique dans de nombreux départements, UNICEF France observe des « refus du bénéfice de l'accueil provisoire d'urgence » (dits aussi « refus guichets ») consistant, pour les conseils départementaux ou les associations sur délégation de service public, à refuser l'accès au dispositif de protection aux jeunes, le jour de leur présentation (ou de leur orientation) sans évaluer leur situation ni notifier ou motiver leur décision. La mise en œuvre du décret n°2019-57 du 30 janvier 2019 (mentionné au point 15) a généralisé cette pratique et, dans plusieurs départements, les MNA ne bénéficient pas de l'accueil provisoire d'urgence durant la procédure « d'Appui à l'Évaluation de la Minorité » en préfecture. Dans un récent rapport, la Cour des comptes constate que les carences dans la mise à l'abri des jeunes étrangers isolés dans l'attente qu'il soit statué sur leur minorité se sont aggravées. Par ailleurs, la Cour des Comptes relève que *« de nombreux départements ont institué sans base réglementaire une « pré-évaluation », sous la forme d'un entretien succinct qui peut se conclure par un refus de prise en charge »* et ajoute que *« le nombre de personnes non mises à l'abri après cette procédure est loin d'être négligeable. »*¹.

De plus, lorsqu'il est mis en œuvre, l'accueil provisoire d'urgence l'est majoritairement dans des hébergements hôteliers², ce qui est loin de constituer une solution de prise en charge adaptée aux mineurs isolés (a fortiori, lorsque dans le cas des mineurs dits « en transit », ils ont mis du temps à adhérer à une protection). Si le rapport mentionné au point 23 a bien été commandé à l'Inspection Générale des Affaires Sociales³ en 2020, ce dernier porte non pas sur les MNA mis à l'abri mais plus largement sur « l'accueil de mineurs protégés dans des structures non autorisées ou habilitées au titre de l'aide sociale à l'enfance » dont les hôtels et donc principalement sur les mineurs confiés. Par ailleurs la disposition mentionnée par le gouvernement au point 23 dans le projet de loi relatif à la protection des enfants entend bien interdire l'utilisation de l'hébergement hôtelier mais prévoit une

¹ Cour des Comptes, La Protection de l'Enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant. Novembre 2020

² « L'hébergement hôtelier est aujourd'hui la principale forme d'hébergement d'urgence » selon un rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, sur la prise en charge des mineurs non accompagnés en 2017.

³ Source

dérogation excluant explicitement « la mise à l’abri » des mineurs⁴, en visant particulièrement les mineurs non accompagnés dont la situation est en cours d’évaluation.

Sur la mise en place du fichier national biométrique d’Appui à l’Evaluation de la Minorité (AEM) :

Aux points 16 à 20, le gouvernement décrit la nouvelle procédure en préfecture et la mise en place du fichier AEM avant de conclure au point 20 que « ce dispositif a permis une réduction de l’engorgement des services de l’ASE, leur permettant de concentrer leur action en direction des personnes qui y sont effectivement éligibles. » Or UNICEF France considère au contraire, que l’application de ce nouveau dispositif 1/ renforce l’errance des mineurs non accompagnés (notamment ceux dits « en transit ») en les dissuadant de demander une protection, 2/ nuit à la fiabilité de l’évaluation de leur minorité, 3/ aggrave considérablement les conséquences en cas de refus en permettant aux préfectures de prendre des mesures d’éloignement plus rapidement à l’égard d’un jeune en se fondant sur une simple décision administrative prise par un département (avant que ce dernier ait pu exercer un recours devant le juge des enfants).

D’abord, si l’un des objectifs affichés de cet outil est de lutter contre le « nomadisme » des jeunes présentant successivement une demande de protection dans plusieurs départements, UNICEF France constate que l’ampleur de ce phénomène n’est pas mesurable comme le souligne d’ailleurs la Cour des Comptes dans un récent rapport⁵. S’il n’existe pas à ce jour de données publiques sur l’application de ces instruments, plusieurs constats inquiètent. L’association InfoMIE⁶ note une absence de garanties entourant le recueil des données personnelles (empreintes, photographie, état civil, coordonnées téléphoniques...) des mineurs en préfecture : agents non formés ou spécifiquement habilités, contacts directs avec les enfants sans intermédiation, absence d’accompagnement éducatif, guichet unique entre préfecture et département, absence d’interprètes, lieux non dédiés ou non adaptés, absence d’accueil provisoire d’urgence pendant la procédure. On déplore également un enregistrement des données personnelles conditionnant la poursuite de l’évaluation, des conclusions négatives tirées du seul refus de se soumettre au recueil de leurs données personnelles, des décisions d’admissions basées uniquement sur les résultats de la consultation des fichiers.

La mise en place du fichier renforce le risque d’erreur d’appréciation sur la minorité en permettant la consultation de données non pertinentes pour l’évaluation de la minorité. C’est le cas notamment de la comparaison des données personnelles des mineurs avec le fichier VISABIO⁷, l’utilisation du fichier constitue une source d’erreur supplémentaire dans l’évaluation de la minorité.⁸

⁴ Voir Projet de loi relatif à la protection des enfants, article 3 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15t0644_texte-adopte-seance#D_Article_3

⁵ Cour des Comptes, La Protection de l’Enfance, une politique inadaptée au temps de l’enfant. Novembre 2020

⁶ InfoMIE - Note d’observations sur l’application du décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 « relatif aux modalités d’évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille » et « autorisant la création d’un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes »

⁷ Pendant français du “VIS” (système d’information sur les visas, base de données biométriques à l’échelle européenne sur les demandeurs de visas)

⁸ A cet égard, il convient de rappeler que pour de nombreuses personnes migrantes, mineures ou majeures, l’insuffisance de voies sûres et légales implique souvent la nécessité de recourir aux services de passeurs pour quitter leur pays et passer les frontières, en échange de sommes importantes demandées aux personnes et/ou à leurs familles. Du fait de leur minorité et de l’impossibilité de voyager par elles-mêmes en cette qualité sans être accompagnées de leur représentant légal, des

La possibilité donnée aux préfetures de prendre des mesures d'éloignement plus rapidement⁹ à l'égard d'un jeune en se fondant sur une simple décision administrative prise par un département, sans qu'il lui soit possible d'exercer un recours effectif devant le Juge des enfants, aggrave considérablement les conséquences en cas de refus de prise en charge. S'ensuit un effet dissuasif : dans certains départements, un jeune sur deux renonce à demander une protection et fugue par crainte de se rendre en préfecture et d'être expulsé vers son pays d'origine. L'argument de la baisse de 20 à 50% des « demandes d'évaluation »¹⁰ dans les départements qui l'appliquent n'est pas un indicateur de résultats. Il démontre l'effet dissuasif du nouveau dispositif tant pour les jeunes majeurs que pour les mineurs qui craindraient de se voir évaluer dans ces conditions et/ou expulsés sur la base d'une évaluation erronée¹¹.

5.1.2 Sur la rupture de protection des jeunes faisant l'objet d'une décision provisoire de refus de prise en charge :

Au point 30, le gouvernement précise que *« lorsque la personne n'est pas reconnue comme étant un mineur non-accompagné, le président du conseil départemental lui notifie un refus de prise en charge. Dans ce cas, la mise à l'abri prend fin. La personne dispose alors, notamment, d'un recours devant le juge des enfants. La personne est considérée comme majeure par l'administration jusqu'à une éventuelle décision du juge des enfants allant en sens inverse, ce qui lui donne accès aux dispositifs généralistes de droit commun, et notamment à un hébergement d'urgence. Pour favoriser son accès à ces dispositifs, conformément à l'arrêté du 17 novembre 2016 cité au point 10 des présentes observations, le président du conseil départemental doit l'informer lorsqu'il lui notifie sa décision « sur les droits reconnus aux personnes majeures notamment en matière d'hébergement d'urgence, d'aide médicale, de demande d'asile ou de titre de séjour » ».*

personnes mineures ont recours à leurs services. Or, ces passeurs leur fournissent des passeports d'emprunts ou falsifiés indiquant une date de naissance d'une personne majeure pour tenter d'obtenir des visas afin de rejoindre légalement la France ou un autre pays. Cette pratique, expliquée par les jeunes eux-mêmes, n'a pour objectif que d'écarter temporairement leur minorité, laquelle serait un obstacle à leur migration, et d'entrer légalement dans le pays de destination (pour des exemples en ce sens, v. not. CAA de Douai, 1 juin 2017, n°17DA00060 ; CA de Nancy, 8 septembre 2017, n°154/2017). De même, dans ces parcours migratoires spécifiques, les risques de traite des êtres humains sont réels et peuvent conduire des personnes mineures à être sous l'emprise de réseaux organisant leur départ vers un pays européen pour différentes raisons (exploitation sexuelle, exploitation par le travail, traite dans le cadre du sport etc.). Il est donc nécessaire de prendre en compte que ces processus de traite des personnes mineures, au sens des différentes dispositions et normes nationales, européennes et internationales, peuvent les conduire à se déclarer majeures bien qu'étant mineures dans leur pays d'origine. Il est ainsi régulièrement constaté que des personnes malintentionnées peuvent contraindre certains jeunes à commettre des délits, à savoir prendre une autre identité et utiliser des faux papiers, solliciter un visa sous une fausse identité, entrer de manière frauduleuse dans un pays, le tout pour pouvoir leur extorquer des ressources ou les exploiter (CA d'Angers, 29 septembre 2017, n°176/017)

⁹ Par le transfert des données recueillies dans AEM vers le fichier AGDREF2 pour les personnes faisant l'objet d'un refus de prise en charge.

¹⁰ Avancé dans l'étude d'impact du projet de loi relatif à la protection des enfants : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/pjl_protection_enfants?etape=15-AN1-DEPOT

¹¹ La mission d'expertise IGAS, IGJ, IGA, ADF soulignait en 2018 que *« selon le point du territoire national où il se présente, le même jeune sera ou non mis à l'abri, sera évalué tantôt mineur tantôt majeur, bénéficiera ou non d'une prise en charge sanitaire, sera admis ou non à l'ASE. La dispersion extrême des taux de reconnaissance de minorité d'un département à l'autre suggère des disparités de pratiques importantes. La crainte de décisions erronées n'est pas infondée. »*

D'abord UNICEF France considère que ce circuit est contraire à l'intérêt de l'enfant et au principe de présomption de minorité et renforce l'errance de mineurs présumés. En effet, l'absence de prise en charge en qualité de mineur durant le temps du recours est contraire aux recommandations du Comité des droits de l'enfant. Dans trois décisions contre l'Espagne en 2019¹² le Comité rappelle qu'*« il est impératif qu'il y ait une procédure équitable pour déterminer l'âge d'une personne, et qu'il y ait la possibilité de contester le résultat obtenu par le biais d'une procédure judiciaire. Pendant que ce processus est en cours, la personne doit se voir accorder le bénéfice du doute et être traitée comme un enfant »*.

Par ailleurs, le bénéfice de l'hébergement d'urgence « généraliste de droit commun » - en plus d'être peu garanti en pratique (en raison de la saturation des dispositifs mais aussi du refus des centres d'hébergement d'admettre une personne se déclarant mineure) - est également contraire aux recommandations du Comité. En effet, à l'occasion des mesures provisoires le Comité a ordonné à l'Espagne le placement de l'intéressé dans un centre pour mineurs. Ces mesures n'ont pas été respectées par les autorités espagnoles qui ont orienté l'intéressé vers un hébergement pour adulte en violation du 3ème protocole de la CIDE. Le Comité *« prend note de l'argument de l'État partie selon lequel le transfert de l'auteur dans un centre de protection de l'enfance pourrait présenter un risque grave pour les enfants de ces centres. Cependant, le Comité note que cet argument repose sur l'hypothèse selon laquelle l'auteur est un adulte. Le Comité considère que le plus grand risque est d'envoyer un mineur potentiel dans un centre qui n'héberge que des adultes. »*¹³ Enfin, la simple information du mineur présumé qui fait l'objet d'un refus *« sur les droits reconnus aux personnes majeures notamment en matière d'hébergement d'urgence »* est loin de garantir leur accès en pratique.

Or, il n'est pas rare que postérieurement aux décisions de refus d'admission délivrées par les conseils départementaux, la minorité des jeunes demandeurs soit finalement établie à l'aune d'éléments complémentaires (notamment sur la base de la vérification de leurs documents d'état civil ou la production de nouveaux documents) à l'issue d'un recours non suspensif qu'ils ont formé en saisissant le juge des enfants en application de l'article 375 du code civil. C'est le cas d'un jeune sur deux ayant saisi le juge dans certains départements.¹⁴

5.1.3 Sur l'exécution des décisions du juge des enfants

Au point 29, le gouvernement précise qu'il *« n'existe, ensuite, aucun dispositif dédié spécifiquement à l'exécution des décisions du juge des enfants, qui sont mises en œuvre à l'initiative et dans l'intérêt des parties. Toutefois, en cas d'inexécution d'une décision de placement, un mineur est fondé à s'en plaindre devant les juridictions administratives, notamment dans le cadre de procédures d'urgence »*

¹² CRC/C/81/D/22/2017 et CRC/C/81/D/16/2017 puis décision CRC/C/82/D/27/2017 du 18 septembre 2019.

¹³ CRC/C/82/D/27/2017

¹⁴ Selon le rapport de la mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés, le Conseil National des Barreaux a indiqué *« que parmi l'ensemble des recours judiciaires examinés en 2016 et 2017 à Paris, un jugement sur deux avait infirmé l'évaluation initiale et ordonné une admission à l'ASE (jugements en première instance et en appel) »*.
<http://www.infomie.net/spip.php?article4236>

En septembre 2019, l'IGAS a rendu un rapport¹⁵ sur les délais d'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance. Outre un manque de données tant au niveau départemental que national sur les délais d'exécution, le rapport fait état d'une tendance à l'accroissement de ces délais.

Lorsque les mesures de placement ne sont pas exécutées, les mineurs peuvent être maintenus pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois, comme ce fut le cas pour Jamil KHAN, dans une situation de danger. Ces défauts d'exécution demeurent particulièrement courants s'agissant des mineurs non accompagnés dans certains départements. L'association InfoMIE¹⁶ constate de nombreuses situations de non-exécution de mesures de placement pour les MNA. L'organisation recueille et répertorie un contentieux important devant les juridictions administratives enjoignant le plus souvent les départements à exécuter la mesure judiciaire. L'association note également que nombre de mineurs ne sont ni informés, ni orientés vers des avocats pour contester la non-exécution de leur mesure de placement. Au-delà des contentieux, InfoMIE cite plusieurs rapports récents des Chambres Régionales des Comptes confirmant ces pratiques : Dans le Val d'Oise « *le Conseil départemental reconnaît différer l'exécution de jugement de placement dans quelques rares cas notamment « les plus âgés »* »¹⁷. Dans les Bouches du Rhône, de nombreux mineurs confiés, notamment ceux orientés après péréquation nationale, ne sont pas pris en charge. La Chambre régionale des comptes mentionne que « *les mineurs non accompagnés confiés au département sont ainsi passés de 133 en 2013 à 1 074 en 2019. En l'absence de places pérennes disponibles suffisantes, ils sont restés sur des places dédiées initialement à la mise à l'abri ou n'ont pas été pris en charge par le département malgré les décisions de justice. Ils étaient une centaine début 2019. Cela a conduit à aggraver la saturation du dispositif de mise à l'abri, déjà défaillant. Et le département a été condamné à payer des frais de justice et astreintes de près de 500 000 € entre 2017 et 2019, à la suite des référés libertés demandant l'exécution des décisions de justice.* »¹⁸ Le rapport précise que cette situation a favorisé la constitution des squats et l'errance des mineurs non accompagnés confiés.

5.1.4 Sur la désignation de représentants légaux :

Le gouvernement demeure silencieux sur la désignation des représentants légaux pour les mineurs dits « en transit », dès qu'ils sont identifiés, suggéré par le CM dans sa décision du 3 décembre 2020. Et pour cause, aucune disposition légale ne prévoit cette désignation au stade de l'accueil provisoire d'urgence. Par ailleurs, si, lorsque les MNA sont confiés, les départements peuvent solliciter la mise en place d'une tutelle, celle-ci est loin d'être garantie partout en pratique. Comme le mentionne la Cour des Comptes en novembre 2020, « en principe, la première étape de leur parcours devrait consister à stabiliser leur situation juridique en désignant un tuteur. Or, les pratiques judiciaires et départementales diffèrent, la procédure de tutelle étant menée, quand elle l'est, dans des conditions

¹⁵ <https://www.igas.gouv.fr/spip.php?article762>

¹⁶ InfoMIE Audition InfoMIE – Mission inter inspections IGAS, IGJ, IGA, 21 janvier 2021

¹⁷ Chambre régionale des comptes Ile de France, Rapport sur le département du Val d'Oise, Cahier n°3 Mineurs non accompagnés, novembre 2020, p.10.

¹⁸ Chambre régionale des comptes, RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE, CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES BOUCHES-DU-RHÔNE, Enquête sur la protection de l'enfance : les spécificités des mineurs non accompagnés. 12 février 2021

« allégées ». Par exemple, les Hautes-Alpes, le Loiret, l'Indre ou les Pyrénées-Atlantiques n'adressent pas systématiquement de demande de tutelle au juge, les réservant pour les jeunes les plus fragiles ou qui souhaitent s'installer ensuite dans le département. »¹⁹

5.1.5 S'agissant du « public très spécifique de mineurs non accompagnés ou de jeunes majeurs originaires du Maghreb »

Le gouvernement mentionne au point 34 les mesures ayant été prises pour favoriser le retour des mineurs au Maroc sous certaines conditions. Dans une déclaration²⁰ du 16 mars 2021, UNICEF France s'est interrogé sur la conformité des solutions envisagées à l'intérêt des enfants et a alerté sur les conditions de mise en œuvre du retour, notamment lorsqu'il aura lieu de manière forcée. Un collectif d'associations relève également que la perspective du retour forcé « *ne peut que dissuader les jeunes marocain-es en danger sur le territoire français de solliciter une aide ou d'adhérer à la mesure de protection qui leur est proposée.* »²¹ L'association Hors la Rue, dont le gouvernement évoque l'action au point 32 a également réagi en indiquant que les associations « *constatent sur le terrain l'insuffisance du pilotage et des moyens mobilisés par l'État* » et se sont dits « *convaincus que l'approche « sécuritaire et coercitive » est une impasse. Elle a eu pour conséquences une dégradation de la situation de ces enfants et leur maintien dans l'errance.* »²²

5.2 Les conditions d'accueil des mineurs non accompagnés dans le Pas-de-Calais et le Nord :

Comme le précise le point 43 du bilan d'action, la « lande de Calais » a été démantelée en novembre 2016 ce qui a entraîné la création, dans l'urgence, de structures temporaires destinées à accueillir les mineurs isolés qui s'y trouvaient. Les Centres d'Accueil et d'orientation pour Mineurs Isolés ont ainsi été créés (initialement pour 3 mois) sur l'ensemble du territoire et les jeunes expulsés suite au démantèlement de la lande y ont été accueillis. UNICEF-France a déploré le manque d'anticipation et d'informations données aux jeunes présents sur les camps et leur orientation vers les dispositifs dérogatoires (CAO ou CAOMI) après une évaluation subjective de leur minorité sur la base de leur apparence physique²³. Les conditions d'accueil dans les CAOMI étaient très hétérogènes, autant que l'information transmise aux jeunes, l'accompagnement éducatif proposé et le lien avec les dispositifs de droit commun des conseils départementaux. De larges insuffisances ont été constatées dans la mise en œuvre de ces dispositifs en amont des dispositifs de protection de l'enfance et dans la manière

¹⁹ Cour des Comptes, La Protection de l'Enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant. Novembre 2020

²⁰ <https://www.unicef.fr/article/declaration-d-unicef-france-sur-la-cooperation-franco-marocaine-pour-le-retour-des-mineurs>

²¹ <http://www.gisti.org/spip.php?article6569>

²² <https://horslarue.org/2020/12/16/communique-declaration-dentente-franco-marocaine-sur-les-mineur-es-isole-es-respecter-les-droits-de-lenfant-avant-tout/>

²³ Voir également Défenseur des Droits (2016) Rapport : Démantèlement des campements et prise en charge des exilés. Calais – Stalingrad – page 20 « *Un premier tri à l'apparence a été fait les deux premiers jours dans la file et à la grille par des équipes de France Terre d'asile. Néanmoins plusieurs associations ont déclaré aux agents du Défenseur des droits avoir vu des jeunes expulsés des files par les policiers. Le nombre de personnes se présentant comme mineures était, à compter du mardi 25 octobre, en très nette augmentation. A ce titre, un personnel de l'OFII a dénoncé auprès des agents du Défenseur des droits présents le 26 au soir, le tri au « faciès » dont les jeunes avaient fait l'objet depuis le début de l'opération. Il a montré aux agents une vidéo tournée l'après-midi, montrant un personnel de FTDA, orientant d'un geste du bras un migrant vers la file « majeurs », sans aucune explication. Il a expliqué également que certains jeunes avaient tenté de montrer leurs documents d'état civil mais qu'ils n'avaient pas été pris en compte au niveau des files d'attente.* »

dont la réunification familiale a été rendue effective. Ainsi, une synthèse réalisée par la Direction Générale de la Cohésion Sociale faisait apparaître le fait que sur les 1 764 qui avaient quitté les CAOMI en avril 2017, seuls 515 mineurs avaient été transférés vers le Royaume-Uni ou l'Irlande, 194 avaient été orientés vers un service de l'Aide Sociale à l'Enfance, 709 avaient fugué et 333 avaient été évalués majeurs et dirigés vers un CAO. Au total donc, près de 60% des jeunes accueillis n'avaient pas bénéficié de mesures de protection in fine.

Cinq ans après ces événements, UNICEF France constate que la situation des mineurs sur le littoral reste extrêmement préoccupante. Ces jeunes continuent à survivre au milieu des adultes dans divers squats et camps sur le littoral, lieux de vie expulsés de manière hebdomadaire par la police, dans une stratégie affichée de lutte contre « les points de fixations »²⁴. Sur l'ensemble du littoral, de larges difficultés d'accès à une protection subsistent et poussent les mineurs à tenter de franchir la Manche au péril de leur vie : absence d'effectivité du droit à la protection des mineurs non accompagnés liées aux difficultés de repérage sur les lieux de vie et d'orientation vers les dispositifs de protection de l'enfance des départements du Pas-de-Calais et du Nord, absence courante de mise à l'abri des jeunes demandeurs de protection, entraves à l'accès à une information adaptée et exhaustive sur les possibilités de protection en France et en Angleterre, procédures d'asile et de réunification familiales trop complexes pour être effectives. Plusieurs rapports récents²⁵ des organisations non gouvernementales actualisent les informations sur la situation des mineurs non accompagnés présents à Calais et Grande Synthe.

6. Conclusions et recommandations

UNICEF France constate, que contrairement à ce qui est affirmé dans le bilan d'action produit par le gouvernement français le 1^{er} octobre 2021, les carences des autorités dans la prise en charge et la protection des mineurs non accompagnés – notamment ceux dits « en transit » – se poursuivent et continuent à maintenir certains mineurs dans des environnements inadaptés de sorte que des violations de la Convention sont susceptibles de se reproduire.

UNICEF France formule huit recommandations afin d'y remédier :

1/ Compte tenu des dysfonctionnements persistants dans la protection des MNA, le Comité des Ministres pourrait maintenir l'affaire en procédure renforcée (« *enhanced procedure* ») afin d'examiner chaque année les mesures générales prises par le gouvernement.

²⁴ Voir notamment, CNCDH, Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et Grande Synthe, 11 février 2021, page 20 : L'application d'une politique systématique de lutte contre les « points de fixation ». Voir également : <https://www.nouvelobs.com/galeries-photos/photo/20180301.OBS2943/grand-format-a-calais-avec-les-migrants-qui-vivent-pres-de-l-ancienne-jungle.html> ou https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/01/04/a-calais-en-plein-hiver-les-evacuations-se-multiplient-sans-solution-perenne_6065107_3224.html

²⁵ Voir Human Rights Watch, « Infliger la détresse : le traitement dégradant des enfants et des adultes migrants dans le nord de la France », <https://www.hrw.org/fr/news/2021/10/07/france-traitement-degradant-des-migrants-dans-la-region-de-calais> ou Amnesty, la Cimade, Médecins du Monde, MSF, SCCF, Anafé, Help Refugees, Refugee Rights Europe, Refugee Youth Service, Safe Passage, Les manquements des autorités françaises aux devoirs élémentaires de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits des mineurs isolés étrangers en danger aux frontières intérieures terrestres de la France. <https://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/publications/2020/10/05/les-manquements-des-autorites-francaises-pour-protoger-les-mineures-isolees-etrangees>

2/ Le Comité des Ministres pourrait inviter l'Etat français à communiquer les données suivantes afin de démontrer l'effectivité de la protection des mineurs non accompagnés :

- Taux d'admission à l'aide sociale à l'enfance des mineurs non accompagnés, proportion de mineurs exerçant un recours devant le juge des enfants, proportion d'entre eux faisant l'objet d'une mesure d'assistance éducative in fine (ou atteignant leur majorité durant la procédure).
- Nombre de mineurs non accompagnés confiés sur décision judiciaire aux départements mais dont la décision n'est pas exécutée. Délais d'exécution. Proportion d'entre eux saisissant le tribunal administratif.
- Proportion des mineurs non accompagnés confiés aux départements ne faisant pas l'objet de mesure de tutelle ou de délégation d'autorité parentale.
- Nombre de mineurs ayant fait l'objet d'une décision de retour en application de la circulaire du 8 février 2021 relative au schéma de procédure pour la prise en charge des mineurs non accompagnés marocains et conditions du retour.

3/ UNICEF France recommande de multiplier les actions d'allers-vers menées par des équipes mobiles et pluridisciplinaires, composées de travailleurs sociaux. Ces actions doivent être adaptées aux profils de ces jeunes, dans le but de les mettre en confiance et de les diriger vers les dispositifs de protection de l'enfance. UNICEF France recommande à ce titre de multiplier les maraudes mixtes (prévues dans les conventions Etats-Départements) et de mieux intégrer le public des MNA sans protection en repensant leur composition, l'effectif, l'outillage et la formation des équipes, le fonctionnement des maraudes et leur articulation avec les maraudes existantes, ainsi que les modalités de prise de contact avec les enfants présents dans la rue.

4/ L'inconditionnalité de l'accueil provisoire d'urgence doit être garantie sans délai pour l'ensemble des mineurs non accompagnés se présentant auprès des services de protection de l'enfance comme la loi le prévoit. L'UNICEF France recommande qu'un temps uniquement dédié à la protection et préalable à l'évaluation soit garanti à tous les mineurs non accompagnés dès qu'ils se présentent auprès des services de protection. Ce temps de répit doit être mis à profit pour permettre au jeune de se reposer, d'être mis en confiance, d'être informé dans une langue qu'il comprend sur les différentes formes de protection dont il peut bénéficier (en France ou dans un autre Etat où des membres de sa famille peuvent être présents), et qu'il puisse bénéficier d'une information relative à l'asile lorsqu'il est susceptible de bénéficier d'une protection internationale et sur les modalités pratiques de la procédure dans laquelle il est engagé.

5/ Modifier la législation pour replacer le juge des enfants comme acteur central de la procédure d'évaluation chargé de déterminer en même temps que l'existence d'un danger ou d'un risque de danger, si la personne est mineure ou non – conformément aux articles 375 et suivants du Code Civil. Il s'agit de prévoir l'ordonnance de mesures provisoires par le juge des enfants, lorsqu'il est saisi sans délai par le service auprès de qui le mineur se déclarant privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille est présenté, et le maintien de l'accueil provisoire d'urgence tant que la décision du juge n'intervient pas. Cela permet de mettre un terme aux ruptures de protection et à la



violation des droits fondamentaux des mineurs dont les départements refusent l'admission à l'aide sociale à l'enfance, qui sont reconnus a posteriori sur décision du Juge des Enfants après plusieurs mois passés sans protection. Cela permet de mettre la procédure en conformité avec le droit international sur la présomption de minorité, en donnant toute sa portée à ce principe (sur lequel repose déjà en partie l'architecture réglementaire actuelle).

6/ Inviter davantage les juges des enfants à ordonner des astreintes pour assurer l'exécution de leurs décisions en matière d'assistance éducative, lorsque celles-ci ne sont pas exécutées, en application de l'article L131-1 du Code des procédures civiles d'exécution.

7/ Garantir le droit à l'identité et fiabiliser l'évaluation de la minorité en favorisant la reconnaissance des documents d'état civil présentés par les mineurs dès la phase d'évaluation, leur vérification et leur reconstitution le cas échéant.

8/ Garantir une meilleure représentation légale des mineurs non accompagnés en ouvrant – par une modification législative – la possibilité pour le mineur de saisir directement le juge des tutelles, en incitant les départements qui ne le font pas à solliciter l'ouverture de mesures de tutelle pour les mineurs qui leurs sont confiés, et en envisageant la désignation d'un administrateur ad-hoc (au même titre qu'à la frontière ou dans le cadre de la demande d'asile) lors de la phase d'accueil provisoire d'urgence et d'évaluation.

Adeline Hazan
Vice-Présidente d'UNICEF France