

SECRETARIAT / SECRÉTARIAT

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRÉTARIAT DU COMITÉ DES MINISTRES

COMMITTEE
OF MINISTERS
COMITÉ
DES MINISTRES



Contact: John Darcy
Tel: 03 88 41 31 56

Date: 12/12/2019

DH-DD(2019)1476

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1369th meeting (March 2020) (DH)

Item reference: Action report

Communication from France concerning the case of Khan v. France (Application No. 12267/16)
(French only)

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1369^e réunion (mars 2020) (DH)

Référence du point : Bilan d'action (28/11/2019)

Communication de la France concernant l'affaire Khan v. France (Requête n° 12267/16)

Affaire Khan c. France (n° 12267/16)**Arrêt du 28 février 2019, devenu définitif le 28 mai 2019****Bilan d'action du Gouvernement français
Novembre 2019**

1. Cette affaire est relative aux modalités de prise en charge par les autorités françaises de M. Jamil Khan, ressortissant afghan né en 2004, entré seul en France en septembre 2015 dans le but de se rendre ensuite au Royaume-Uni pour y demander l'asile. Dans ce cadre, il a séjourné de septembre 2015 à février 2016 à Calais (Pas-de-Calais), dans la zone sud du terrain communément désigné sous le nom de la « Lande », camp de fortune rassemblant des migrants souhaitant rejoindre le Royaume-Uni, situé à proximité du centre d'accueil de Sangatte (Pas-de-Calais).
2. M. Khan étant un mineur non-accompagné, le juge des enfants lui a désigné un administrateur *ad hoc* et l'a confié à la direction de l'enfance et de la famille du Pas-de-Calais. La mesure de protection n'ayant, toutefois, pas pu être exécutée, M. Khan a vécu durant six mois dans la Lande de Calais. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour ») a relevé que les autorités internes avaient effectué des démarches afin d'exécuter cette ordonnance, et souligné l'ambiguïté de l'attitude du requérant qui, s'il avait saisi le juge des enfants d'une demande de placement provisoire, n'avait pas pour objectif de rester en France mais projetait de quitter ce pays pour se rendre au Royaume-Uni.
3. Elle a, toutefois, estimé que les autorités françaises avaient placé le requérant dans une situation contraire aux stipulations de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la « Convention »), qui prohibe les traitements inhumains ou dégradants du fait de l'environnement « totalement inadapté à sa condition d'enfant » dans lequel M. Khan avait ainsi vécu, et de l'inexécution de l'ordonnance de placement du juge des enfants.

I. Mesures de caractère individuel**1) Le paiement de la satisfaction équitable**

4. La Cour a alloué au requérant la somme de 15 000 euros en réparation du dommage moral. Les deux tiers de cette somme (10 000 euros) lui ont été versés le 28 août 2019, soit avant l'expiration du délai imparti par la Cour pour ce faire. Les 5 000 euros restant ont été versés le 6 novembre 2019, outre les 1,68 euros d'intérêts moratoires afférents.

2) Les autres mesures individuelles

5. Il résulte des énonciations mêmes de l'arrêt (point 34) que M. Khan a quitté la Lande de Calais dans la semaine du 20 mars 2016 pour rejoindre clandestinement l'Angleterre. Il y a été pris en charge par les services britanniques de la protection de l'enfance. Il vit désormais à Birmingham. Il y dispose d'une carte de séjour valable jusqu'au 20 août 2022.
6. Dans ces conditions, le Gouvernement est d'avis qu'aucune autre mesure individuelle n'est requise dans cette affaire.

II. Mesures de caractère général

1) Sur la diffusion et la publication

7. L'arrêt a été communiqué au défenseur des droits, à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (ci-après la « CNCDH »), au ministère de l'intérieur, au ministère des solidarités et de la santé, au ministère de la justice et au Conseil d'Etat, qui en ont assuré une large diffusion auprès de leurs services, ainsi qu'aux juridictions administratives par le biais du bulletin de veille juridique qui est adressé à l'ensemble des magistrats (Veille juridique générale des 16-28 février 2019).
8. Cet arrêt figurera aussi dans la synthèse annuelle pour 2019 des arrêts rendus par la Cour concernant la France rédigée par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, largement diffusée auprès des acteurs intéressés, à savoir les services de ce ministère, le secrétariat général du Gouvernement, le ministère de la justice, le ministère de l'intérieur, le ministère des affaires sociales, le ministère des finances, le ministère en charge de l'Outre-mer, le ministère de la défense, le Conseil d'Etat, le ministère du développement durable, l'OFPRA, la Cour nationale du droit d'asile, la CNCDH, le Défenseur des droits, le Sénat et l'Assemblée Nationale.
9. Cet arrêt est également disponible par l'intermédiaire du site grand public d'accès au droit Légifrance et a fait l'objet de nombreux commentaires dans des revues spécialisées (voir notamment AJ Collectivités territoriales 2019 p. 292, 19 juin 2019, *La France épinglée par la CEDH pour sa carence dans la prise en charge d'un mineur isolé* ; Dalloz actualité, 5 mars 2019, *Traitement dégradant d'un mineur étranger : la France condamnée* ; Recueil Dalloz 2019, p. 1092, 23 mai 2019, *La carence française face à l'extrême vulnérabilité d'un mineur étranger isolé dans la lande de Calais* ; AJDA 2019 p. 489, 11 mars 2019, *La France condamnée pour défaut de prise en charge d'un mineur non accompagné à Calais* ; La Semaine juridique Edition Générale n° 12, 25 mars 2019, 318, *Traitement dégradant subi par un mineur étranger isolé dans la « lande » de Calais*).

2) Sur les autres mesures générales

10. Pour retenir une violation de l'article 3 de la Convention, la Cour a jugé que :

« 93. Le requérant a ainsi vécu durant plusieurs mois dans le bidonville de la lande de Calais, dans un environnement totalement inadapté à sa condition d'enfant, que ce soit en termes de sécurité, de logement, d'hygiène ou d'accès à la nourriture et aux soins, et dans une précarité inacceptable au regard de son jeune âge.

94. La Cour estime que ces circonstances particulièrement graves et l'inexécution de l'ordonnance du juge des enfants destinée à protéger le requérant, examinées ensemble, constituent une violation des obligations pesant sur l'État défendeur, et que le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention est atteint. Elle en déduit que le requérant s'est trouvé, par la carence des autorités françaises, dans une situation contraire à cette disposition, qu'elle juge constitutive d'un traitement dégradant ».

11. La Cour a ainsi fondé son arrêt sur deux motifs. D'une part, elle a souligné les difficultés d'exécution d'une ordonnance de placement du juge des enfants prise concernant un mineur non-accompagné. La réglementation applicable en la matière et ses évolutions récentes seront exposées (a). D'autre part, la Cour a mis en exergue les conditions de vie dans la Lande de Calais à l'époque des faits. La Lande ayant fini d'être démantelée en novembre 2016, le Gouvernement est d'avis qu'aucune mesure générale n'est à prendre à ce titre. Le Gouvernement entend toutefois faire état des conditions d'accueil des mineurs non-accompagnés prévalant aujourd'hui dans le Pas-de-Calais (b).

a) L'accueil et la prise en charge des mineurs non-accompagnés

12. Le nombre des mineurs non-accompagnés a fortement augmenté depuis dix ans en France. Il est passé d'environ 4 000 en 2010 à environ 25 000 en 2019. Par ailleurs, le nombre de mineurs non-accompagnés orientés par décision judiciaire vers les services des conseils départementaux était de 5 990 en 2015, 8 054 en 2016 (soit une augmentation de 34 %), 14 908 en 2017 (soit une augmentation de 85 %) et 17 022 en 2018 (soit une augmentation de 14 %).

13. En application de l'[article L. 223-2 du code de l'action sociale et des familles](#) (ci-après le « CASF »), toute personne se présentant comme mineur non-accompagné¹ est prise en charge par les services du département dans lequel elle se trouve, et plus particulièrement par les services de l'aide sociale à l'enfance (ci-après l'« ASE »)². Durant la période

¹ En vertu de l'article 1^{er} de l'[arrêté du 17 novembre 2016](#) pris 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, un mineur est considéré comme non accompagné lorsqu'aucune personne majeure n'en est responsable légalement sur le territoire national ou ne le prend effectivement en charge et ne montre sa volonté de se voir durablement confier l'enfant, notamment en saisissant le juge compétent.

² Selon les deuxième et quatrième alinéas de ce texte : « *En cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service qui en*

d'évaluation de la situation de la personne intéressée, portant notamment sur sa minorité, celle-ci bénéficie d'une mise à l'abri visant à assurer sa protection.

14. Dans le temps de la mise à l'abri, le conseil départemental doit évaluer la situation de la personne concernée. L'arrêté du 17 novembre 2016³ pris en application de l'article R. 211-11 du CASF définit les modalités de cette évaluation et en fixe le référentiel, afin de garantir la pertinence et l'homogénéité des pratiques sur l'ensemble du territoire. Ce texte précise notamment que :

« L'évaluation sociale se déroule dans une langue comprise par l'intéressé, le cas échéant avec le recours d'un interprète, faisant preuve de neutralité vis-à-vis de la situation.

La personne est informée des objectifs et des enjeux de l'évaluation qui doit être une démarche empreinte de neutralité et de bienveillance. Elle est notamment avisée qu'elle pourra être prise en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance d'un autre département si elle est déclarée mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille à l'issue de l'évaluation.

L'évaluateur analyse la cohérence des éléments recueillis au cours d'un ou de plusieurs entretiens, si nécessaire en demandant le concours de professionnels d'autres spécialités ou en effectuant des vérifications auprès de particuliers concernés. Ces éléments constituent un faisceau d'indices qui permet d'apprécier si la personne est un mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille ».

15. Cette compétence d'évaluation et de mise à l'abri des mineurs non-accompagnés est exercée avec l'appui opérationnel de l'Etat, en vertu de l'article R. 221-11 du CASF⁴. Le Gouvernement signale que depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} février 2019, du décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019, l'aide que le préfet peut apporter au président du conseil départemental dans le cadre de l'évaluation de minorité a été renforcée.
16. Concrètement, la contribution opérationnelle de l'Etat à l'évaluation de minorité se traduit par la mise en place d'un traitement automatisé de données à caractère personnel (dénommé AEM pour « Aide à l'évaluation de la minorité ») permettant de mieux identifier les personnes qui se déclarent mineures non-accompagnées dans le cadre de l'évaluation de leur situation. Les agents des préfectures habilités collectent les données personnelles relatives à l'individu intéressé et toute autre information utile à son identification et procèdent à l'enrôlement dans le fichier dédié. Le fichier AEM a ainsi

avise immédiatement le procureur de la République. [...] Si, dans le cas prévu au deuxième alinéa du présent article, l'enfant n'a pas pu être remis à sa famille ou le représentant légal n'a pas pu ou a refusé de donner son accord dans un délai de cinq jours, le service saisit également l'autorité judiciaire en vue de l'application de l'article 375-5 du code civil ».

vocation à accueillir provisoirement les données biométriques et alphanumériques des personnes qui se déclarent mineures, le temps de leur évaluation, jusqu'au placement définitif à l'aide sociale à l'enfance (ASE) pour les mineurs.

17. Plusieurs associations ont sollicité du Conseil d'Etat la suspension du décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 ayant créé ces nouvelles dispositions. Le juge des référés du Conseil d'Etat a refusé de suspendre son application en l'absence de moyen propre à faire naître un doute sérieux sur sa légalité ([ordonnance du 3 avril 2019, n° 428477 et 428831](#)).
18. Ces mêmes associations ont également sollicité la transmission au Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur les dispositions de l'article L. 611-6-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile issues de l'article 51 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, par lesquelles le législateur a prévu la création du fichier AEM.
19. Par sa [décision n° 2019-797 QPC du 26 juillet 2019](#), le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution. Il a notamment précisé que :
 - ces nouvelles dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu et aux protections attachées à la qualité de mineur, notamment celles interdisant les mesures d'éloignement et permettant de contester devant un juge l'évaluation réalisée ;
 - la majorité d'un individu ne saurait être déduite ni de son refus opposé au recueil de ses empreintes ni de la seule constatation, par une autorité chargée d'évaluer son âge, qu'il est déjà enregistré dans le fichier en cause ou dans un autre fichier alimenté par les données de celui-ci ;
 - les données recueillies sont celles nécessaires à l'identification de la personne et à la vérification de ce qu'elle n'a pas déjà fait l'objet d'une évaluation de son âge ;
 - la conservation des données des personnes reconnues mineures est limitée à la durée strictement nécessaire à leur prise en charge et à leur orientation, en tenant compte de leur situation personnelle.
20. 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 éligibles⁵.

⁵ Il est à noter que les conditions d'accès au fichier et de conservation des données sont encadrées par le règlement général sur la protection des données (le RGPD). Le fichier a été soumis à l'avis de la Commission Nationale Informatique et Liberté (la CNIL) et sa mise en œuvre est réalisée sous son contrôle. Sa création a, par ailleurs, été validée par le Conseil constitutionnel (décision n° 2019-797 QPC du 26 juillet 2019).

21. Par ailleurs, selon l'article R. 221-12 du CASF, l'Etat participe financièrement à la prise en charge des personnes se présentant comme mineurs non-accompagnés. Un [arrêté du 28 juin 2019](#) précise les conditions de cette participation financière⁶, en indiquant que la personne doit bénéficier d'une première évaluation de ses besoins en santé et, le cas échéant, d'une orientation en vue d'une prise en charge. Elle doit également bénéficier d'un hébergement adapté à sa situation, ainsi que d'un premier accompagnement social.
22. Lorsque la personne est reconnue comme étant mineure et isolée, le président du conseil départemental saisit l'autorité judiciaire en vue du prononcé par le juge des enfants d'une mesure de protection de l'enfance sur le fondement de l'article 375 du code civil. L'autorité judiciaire qui décide de prononcer une telle mesure saisit la mission des mineurs non-accompagnés, qui est rattachée, au sein du ministère de la Justice, à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, qui coordonne le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs non-accompagnés.
23. Lors de l'audience devant le juge des enfants, le mineur doit être entendu. Il est assisté d'un avocat, choisi par le mineur ou dont il aura demandé la désignation au titre d'une commission d'office. Après l'audience, l'ordonnance rendue est notifiée par le greffe, notamment, au mineur lui-même ou à son conseil et à son administrateur *ad hoc*.
24. 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 (voir, par exemple, [CE 26 juillet 2018, n° 422502](#); [CE 20 juillet 2018, n° 421870](#)).
25. 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* ».

⁶ Cet arrêté a notamment revalorisé, à compter du 1^{er} janvier 2019, la participation forfaitaire de l'Etat à la phase d'évaluation et de mise à l'abri des personnes se présentant comme mineur non-accompagné. Le barème précédemment fixé à 250 € par jour dans la limite de cinq jours passe à un forfait de 500 € par jeune ayant bénéficié d'une évaluation sociale et d'une première évaluation de ses besoins en santé, auxquels auquel s'ajoutent 90 € par jour de mise à l'abri pendant 14 jours maximum, puis 20 € par jour pendant les neuf jours suivant maximum, ce afin d'améliorer la prise en charge de ces mineurs.

26. Au regard de leur droit au séjour, les mineurs non-accompagnés confiés à l'ASE jouissent de nombreux droits jusqu'à leur majorité : droit à une protection au titre de la protection de l'enfance, protection contre l'éloignement (en vertu de l'article L. 511-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile), désignateur d'un administrateur ad hoc en cas de demande d'asile, possibilité pour les mineurs confiés à l'ASE avant l'âge de 16 ans de solliciter un titre de séjour avant l'âge de 18 ans (en vertu de l'article L. 311-3 de ce même code).
27. A leur majorité, l'ensemble de ces mineurs bénéficient de voies d'accès à la nationalité ou au séjour facilitées. Ainsi, pour ceux qui ont été confiés à l'ASE avant l'âge de 15 ans, ils peuvent acquérir la nationalité française par déclaration (article 21-12 du code civil). Pour ceux qui ont été placés avant 16 ans, l'admission au séjour est de plein droit avant 19 ans, sous conditions, ainsi que cela résulte de ce qui a été dit au point précédent, l'admission au séjour étant exceptionnelle, sous conditions, pour les majeurs de moins de 19 ans placés après 16 ans (en vertu de l'article L. 313-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

b) Les conditions d'accueil des mineurs non-accompagnés dans le Pas-de-Calais

28. Dans le Pas-de-Calais plus particulièrement, la situation a grandement évolué depuis le démantèlement de la Lande de Calais en novembre 2016, soit quelques mois après qu'aient eu lieu les faits de l'espèce. Ce démantèlement s'est accompagné d'une mise à l'abri de toutes les personnes qui étaient présentes sur ce territoire, notamment les mineurs.
29. En avril 2019, le nombre de migrants présents à Calais était estimé à un chiffre compris entre 300 et 350, soit vingt fois moins que du temps où la Lande existait. Parmi ces migrants, le nombre de mineurs est estimé à moins de 10 %.
30. Jusqu'en 2017, le Pas de Calais se situait au-dessus de la moyenne nationale en termes de nombre de mineurs non-accompagnés pris en charge par l'ASE. Depuis 2018, il se situe en-dessous de cette moyenne.
31. Ce département a la particularité d'accueillir deux types au moins de mineurs non-accompagnés. D'une part, les jeunes qui souhaitent être pris en charge au titre de la protection de l'enfance et d'autre part, ceux – comme c'était le cas du jeune Jamil Khan – qui ne souhaitent pas se stabiliser en France car ils aspirent à rejoindre le Royaume-Uni.
32. Les évaluations de la minorité et de l'isolement sont réalisées par l'association France Terre d'Asile (ci-après « FDTA ») dans un délai de cinq jours. Par ailleurs, et depuis le démantèlement de la Lande, le Conseil départemental du Pas-de-Calais a confié à cette même association, avec laquelle il travaille depuis 2009, la mission d'effectuer des maraudes et de proposer systématiquement aux mineurs une mise à l'abri au centre de protection de l'enfance de Saint-Omer (commune située à environ 50 kilomètres de Calais).

33. Depuis le mois d'août 2017, l'Etat accorde un financement à FDTA. Une équipe de sept personnes est ainsi présente quotidiennement dans ce cadre à Calais. Cela a permis la mise à l'abri de 818 mineurs en 2018.
34. Il arrive cependant que des mineurs refusent les propositions d'accueil qui leur sont faites.
35. Dans le Pas-de-Calais, les mineurs non-accompagnés sont pris en charge dans différents types de structures : des structures d'accueil collectif comme les maisons d'enfants à caractère social, des appartements partagés gérés par des associations, des familles d'accueil, des familles bénévoles, des foyers jeunes travailleurs, ou encore des hôtels.
36. Des partenariats existent avec le ministère de l'éducation nationale, afin de permettre à ces mineurs de bénéficier d'un apprentissage, de classes allophones, de cours de français langue étrangères, ou encore d'ateliers collectifs de langue ou de sport. Ces mineurs bénéficient aussi d'une prise en charge sanitaire, une infirmière étant présente dans toutes les structures d'accueil (en ce inclus les hôtels).
37. Le Gouvernement estime ainsi, au regard de l'ensemble de ces éléments, qu'il existe un cadre législatif adapté de prise en charge des mineurs non-accompagnés, de même qu'une évolution favorable de la situation à Calais depuis que se sont déroulés les faits de l'affaire en cause.

III. Conclusion du Gouvernement

38. Par conséquent, le Gouvernement considère que cet arrêt a été entièrement exécuté et que la France a ainsi rempli ses obligations en vertu de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention. Le Gouvernement demande, par suite, au Comité des Ministres de bien vouloir clôturer cette affaire./.