

Comment protéger les enfants migrants ?

Créée en 2000 en France, l'institution du Défenseur des enfants est habilitée à se saisir de toute situation de danger rencontrée par des mineurs sur le territoire, qu'ils soient français ou étrangers. Après les conflits parentaux et scolaires, les problèmes des mineurs étrangers représentent une proportion importante et croissante des dossiers traités par le Défenseur des enfants.

par **Patrice Blanc**,
secrétaire général
du Défenseur des enfants

Le 6 mars 2000, le Parlement français a voté une loi instituant un Défenseur des enfants. Autorité de l'État indépendante, le Défenseur des enfants ne reçoit d'instructions d'aucun ministère, d'aucune administration, d'aucune autre institution, publique ou privée. Son rôle est de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant, tels qu'ils ont été définis par la loi et par la ratification de la Convention internationale sur les droits de l'enfant par la France en 1990. Cette institution intervient donc pour tout jeune de moins de dix-huit ans présent sur le territoire français, quelle que soit sa nationalité.

Le Défenseur des enfants est saisi directement, par courrier postal ou électronique, par les jeunes de moins de dix-huit ans eux-mêmes, par leurs parents, par les associations reconnues d'utilité publique spécialisées dans la défense des droits des enfants. Le Défenseur des enfants peut également s'autosaisir de situations dont il aurait connaissance et qui lui paraîtraient ne pas respecter les droits de l'enfant. Les recours sont gratuits.

Claire Brisset a été nommée Défenseure des enfants par le Conseil des ministres du 3 mai 2000, pour une durée de six ans. Elle s'appuie sur une équipe de vingt-cinq personnes, au siège de l'institution, et sur un réseau de plus de quarante correspondants territoriaux, mis en place dans les régions et départements, dont ceux d'outre-mer. Cette fonction existe dans une quinzaine de pays européens et une quarantaine dans le monde. Les Défenseurs des enfants européens se retrouvent dans un réseau, European network of Ombudspersons for children (Enoc).

Les missions confiées au Défenseur des enfants résultent d'un constat. Il arrive que dans une société démocratique, qui a pourtant mis en place de nombreuses instances efficaces pour veiller au développement et au bien-être des enfants, des dysfonctionnements se produisent tant de la part des services publics que dans les pratiques éducatives, notamment des familles. De tels comportements ne respectent pas les droits des enfants et peuvent même placer ceux-ci

dans de véritables situations de danger. Ceci apparaît d'autant plus grave lorsqu'il s'agit des parents ou des différentes institutions qui ont la charge de cette protection, par exemple des services des conseils généraux en charge de la protection de l'enfance (Aide sociale à l'enfance), des associations ou familles d'accueil auxquelles sont confiés judiciairement des enfants, des services de police, de l'univers scolaire ou médico-social... Le poids des décisions judiciaires – ou de leur absence – est très important. Dans un pays comme la France où l'immense majorité des 13,5 millions de mineurs voit ses droits respectés, il reste cependant des situations dans lesquelles ils sont bafoués. Certes, celles-ci sont peu nombreuses, mais elles demeurent inacceptables. Cela justifie l'intervention du Défenseur des enfants, comme celle du médiateur de la République. Ils partagent un même outil de travail : le rappel au droit et le traitement de ces situations en équité.

Les droits des enfants migrants

Dès le début de son activité, le Défenseur des enfants a été saisi des droits des enfants migrants. Durant les cinq premiers mois de fonctionnement, en 2000, alors que l'institution était encore peu connue, les mineurs étrangers représentaient déjà 4 % des motifs de saisine. Cela avait conduit le Défenseur des enfants à s'adresser à Hubert Védrine, alors ministre des Affaires étrangères, afin que soit respecté le droit, reconnu aux enfants étrangers vivant habituellement à l'étranger, de rendre visite, pendant leurs vacances scolaires, à l'un de leurs parents résidant en France, en particulier lorsqu'il s'agit d'un droit de visite reconnu judiciairement. À la suite de cette intervention, un télégramme avait été adressé par le Quai d'Orsay à l'ensemble des représentations françaises à l'étranger pour leur demander d'accorder, sauf doute sérieux de détournement de procédure ou de fraude, des visas de court séjour pour ces jeunes. Il ne s'agissait pas d'enfants migrants, bien au contraire. Mais l'argument avancé aux familles par certains services consulaires pour s'opposer à la délivrance de tels visas était déjà celui du "risque migratoire".

À cette même période, Claire Brisset était saisie de la situation de plusieurs mineurs étrangers isolés arrivant en France par voie aérienne. Après des visites dans les zones d'attente des aéroports de Roissy et d'Orly en septembre et

Quatre missions

- Recevoir, analyser et tenter de faire régler des cas individuels à propos desquels les droits de l'enfant n'ont pas été respectés et qui n'ont pu être résolus par les multiples structures dont dispose la société en ce domaine ; certains cas sont transmis au médiateur de la République.
- Identifier d'éventuels dysfonctionnements collectifs se produisant au détriment des mineurs dans leurs différents cadres de vie : en famille, à l'école, à l'hôpital, en prison...
- Initier ou proposer des modifications de textes législatifs ou réglementaires, des changements de pratiques, afin que les droits de l'enfant soient mieux pris en compte et respectés.
- Mettre en place des actions d'information et de formation, afin que les adultes et les enfants connaissent ces droits et puissent ainsi mieux les exercer.

octobre 2000, la Défenseure rendait son premier avis public, en octobre 2000. Il concernait les droits des mineurs étrangers isolés. La Défenseure affirmait déjà plusieurs principes, qui restent pleinement d'actualité quatre ans plus tard :

- La nécessité de mener une politique publique d'aide au développement, de surveillance et de contrôle des mouvements financiers liés aux trafics issus de zones d'instabilité.

- L'importance de la lutte contre les réseaux de travail forcé, de prostitution et de pédophilie, sur notre territoire, en métropole et outre-mer.

- Le maintien de la présomption de minorité des enfants arrivant à la frontière, dans les situations floues où subsistent des doutes, présomption qui ne devrait être remise en cause que par décision judiciaire, sur un faisceau d'indices et non sur la seule expertise d'âge osseux, dont on connaît l'incertitude.

- La transformation radicale des zones d'attente. Les mineurs ne devraient pouvoir être retenus plus de 48 heures, le temps que soit saisi le juge des enfants, magistrat explicitement chargé de la protection des mineurs, et le juge des tutelles, pour ceux d'entre eux qui resteront sur le territoire français.

- L'abolition de la pratique des sauf-conduits délivrés par les services de police, véritables passeports pour la clandestinité.

- La nécessité de recourir à un administrateur *ad hoc* à champ élargi, notamment pour l'instruction éventuelle de la demande d'asile.

- Le suivi de ces mineurs par les services de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), avec une dotation financière spécifique de l'État aux départements, et la formation de personnels aux caractéristiques de l'accueil de ces mineurs.

- La nécessité d'ouvrir l'accès à l'apprentissage pour ces mineurs dès l'âge de seize ans, afin d'éviter de les laisser désœuvrés et sans avenir professionnel, situation propice aux attitudes délinquantes.

Plusieurs de ces recommandations ont pu aboutir (par exemple la création d'administrateurs *ad hoc*, la lutte contre l'exploitation sexuelle...). Toutefois, le fait que, en 2004, la défense des mineurs étrangers soit devenu le troisième motif de saisine de l'institution (11 % des requêtes), après les conflits liés à la séparation des enfants et de leurs parents et ceux liés à l'école, révèle l'acuité du problème et l'importance des dysfonctionnements persistants. Ces mineurs ne sont en effet que quelques milliers parmi les 13,5 millions d'enfants en France.

L'efficacité relative de l'administrateur ad hoc

La situation ne s'est donc que peu améliorée en quatre ans, si ce n'est sur quelques points comme la suppression de la pratique des sauf-conduits, la parution du décret sur l'administrateur *ad hoc* – dont l'ap-

plication s'avère pour l'instant souvent plus formelle que pleinement efficace, du fait en particulier qu'il n'a pas accès à la zone dite internationale entre la passerelle et la zone d'attente –, l'ouverture du Lieu d'accueil et d'orientation (LAO) géré par la Croix Rouge française à Taverny (voir p. 99), la formation de personnels spécialisés dans plusieurs départements et le fonctionnement de réseaux qui traitent de ces questions entre les institutions.

Cependant, quelques progrès ont été enregistrés en matière de lutte contre la prostitution des mineurs, dont beaucoup sont étrangers. Il est désormais devenu un délit pour un client d'avoir des relations sexuelles avec tout mineur prostitué. Enfin, un accord franco-roumain a été signé, afin de faciliter la prise en charge éducative des mineurs roumains interpellés en France, ce mécanisme étant mis en place sous contrôle du juge. S'il apporte de véritables garanties procédurales, respectueuses des droits des enfants, il ne donne pour l'instant que de modestes résultats.

À côté de ces quelques avancées, il reste encore beaucoup à faire. Lors de l'examen du rapport de la France par le comité de suivi de la Convention internationale sur les droits de l'enfant, auprès du Haut Commissariat aux Droits de l'homme des Nations unies, le 2 juin 2004 à Genève, notre gouvernement a dû répondre à des questions nombreuses et incisives sur le traitement réservé aux mineurs étrangers. Le comité, dans ses recommandations remises à la France le 4 juin, a insisté sur les points suivants : il est anormal de maintenir dans une même zone des mineurs et des majeurs ; de renvoyer dans leur pays d'origine des mineurs sans aucune décision judiciaire et sans procéder à une évaluation de leur situation familiale ; les conditions d'accès au droit pour ces mineurs restent mal définies ; le recours à la technique de l'âge osseux est critiquable. De ces constatations se déduisent *a contrario* plusieurs recommandations, en particulier la nécessité d'abandonner la référence à l'âge osseux, d'établir des normes garantissant l'accès aux services de base, en particulier en termes d'éducation, de santé et d'assistance juridique et d'avoir une approche coordonnée et des données statistiques fiables afin de mieux connaître cette population et de proposer des réponses adaptées.

Pour le Défenseur des enfants, trois axes doivent être privilégiés : la politique internationale et de coopération, notamment européenne ; l'application des droits de façon non discriminatoire ; la mise en cohérence des interventions des différentes institutions (autorité judiciaire, État et conseils généraux, associations). ◀

Le fait que, en 2004, la défense des mineurs étrangers soit devenue le troisième motif de saisine de l'institution (11 % des requêtes), révèle l'acuité du problème. Ces mineurs sont quelques milliers parmi les 13,5 millions d'enfants.