

Paris, le 19 janvier 2018

Décision du Défenseur des droits n° 2018-003

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment les articles 3 et 8 ;

Vu la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, notamment les articles 3 et 20 ;

Ayant pris connaissance de la requête *Khan c. France* (n°12267/16) devant la Cour européenne des droits de l'homme, communiquée au gouvernement le 6 septembre 2017, portant sur l'accueil et la prise en charge d'un mineur non accompagné migrant vivant dans la Lande de Calais,

Autorisé à présenter une tierce-intervention dans la procédure,

Décide de présenter les observations suivantes devant la Cour.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

Tierce-intervention du Défenseur des droits dans l'affaire *Khan c. France* (requête n° 12267/16)

Le Défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante de la République française créée par la loi organique du 29 mars 2011. L'une de ses cinq missions est la défense des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant, protégés notamment par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (« CIDE »). A ce titre, depuis plusieurs années, le Défenseur des droits est régulièrement saisi des problématiques liées à l'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés migrants sur l'ensemble du territoire français. Récemment encore, il s'exprimait à ce sujet dans un avis au Parlement adressé à la mission d'information sur l'application de la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers.¹

La requête *Khan c. France* soulève la question des obligations de l'Etat en matière de protection, d'accueil et de prise en charge des mineurs non accompagnés migrants, au regard des exigences des articles 3, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention »), interprétée à la lumière de la CIDE.

La présente affaire illustre à l'échelle individuelle la situation humanitaire dramatique des personnes en exil sur les territoires du Calais et de Grande Synthe, causée notamment par les accords franco-britanniques et les écueils de la politique migratoire européenne.

Interpellé par la situation préoccupante de ces personnes, leurs conditions de vie et les atteintes à leurs droits fondamentaux, le Défenseur des droits a mené plusieurs actions, en exerçant les pouvoirs qui lui sont dévolus par la loi. Ainsi, aux termes d'une instruction approfondie, de vérifications sur place et de rencontres avec l'ensemble des acteurs et de son homologue, la Commissaire anglaise pour les enfants, il a rendu un certain nombre de rapports et de décisions, et est intervenu en qualité d'*amicus curiae* dans des contentieux portés devant les juridictions nationales. Fort des constats faits sur le terrain et de son expertise en matière de protection des droits de l'enfant, le Défenseur des droits a formulé une série de recommandations aux autorités compétentes concernant spécifiquement la situation des mineurs non accompagnés, leur accueil et leur prise en charge. Il a également effectué un suivi de leur mise en œuvre.

Leur situation constitue toujours aujourd'hui une préoccupation majeure pour l'institution.

Afin d'éclairer au mieux la Cour sur la situation des mineurs non accompagnés à Calais dans le cadre de l'examen de la requête *Khan c. France*, les observations du Défenseur des droits porteront sur la période la plus pertinente : d'octobre 2015 à mai 2016. Les événements qui sont intervenus après cette période, notamment le démantèlement de « la jungle » en octobre 2016, ont fait l'objet d'un rapport spécifique en décembre 2016 et de plusieurs décisions portant recommandations ou observations devant les juridictions.²

I. Des conditions de vie alarmantes caractérisant des situations de danger pour les enfants

Il est difficile d'évaluer le nombre de mineurs non accompagnés migrants présents dans la Lande de Calais pendant la période indiquée, compte tenu de l'absence de volonté des pouvoirs publics de procéder à un recensement précis et de l'insaisissabilité de cette population. En octobre 2015, le Défenseur des droits a estimé que ces mineurs représentaient 5 à 10% des migrants présents dans les campements. Entre fin mars et octobre 2016, le chiffre est passé de 310 mineurs isolés à 1 600.³

Dans son rapport d'octobre 2015, le Défenseur des droits a décrit les conditions de vie alarmantes des mineurs non accompagnés vivant dans la Lande de Calais. Il a estimé qu'elles

¹ Défenseur des droits, Avis n° 17-14 du 15 décembre 2017 (les décisions ainsi que les avis du Défenseur des droits sont accessibles sur <https://juridique.defenseurdesdroits.fr/>). Le Défenseur est également intervenu devant la Cour dans l'affaire *Darboe et Camara c. Italie* (requête n° 5797/17, décision n° 2017-205).

² Défenseur des droits, Rapport d'observation, Démantèlement des campements et prise en charge des exilés, Calais – Stalingrad (Paris), décembre 2016 : <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapp-demantelement-v6.pdf> ; décision n° 2016-198, 22 juillet 2016 ; décision n° 2016-265, 14 octobre 2016 ; décision n° 2017-206, 21 juin 2017 ; décision n° 2017-227, 12 juillet 2017.

³ Défenseur des droits, Rapport d'observation, décembre 2016, précité.

caractérisaient une situation de danger, déclenchant automatiquement une obligation pour les autorités de protéger ces enfants, en les accueillant et en les prenant en charge au sein d'un dispositif adapté.⁴

Outre ces conditions de vie, les enfants et adolescents isolés n'accompagnant pas un parent ont été livrés à eux-mêmes et exposés à différents dangers : des violences, des risques de traite et de prostitution, des comportements à risques tels que l'alcoolisation, des traumatismes liés aux conditions de vie et aux tentatives de passage en Angleterre effectués au péril de leur vie.⁵ Ces dangers ont été aggravés par l'absence de suivi médical régulier et adapté.

Ce constat est partagé par les associations, les instances du Conseil de l'Europe et de l'Organisation des Nations Unies (ONU)⁶ mais également par le juge national : dans une ordonnance du 23 novembre 2015, le Conseil d'Etat a estimé que les conditions de vie sur les campements relevaient d'une situation d'urgence caractérisée : *« (...) il n'est pas sérieusement contesté que, malgré les actions importantes mises en œuvre par les autorités publiques, les conditions actuelles d'hébergement, d'alimentation, d'accès à l'eau, d'assainissement et de sécurité de la population vivant sur le site de la Lande, qui comprend environ 6 000 personnes, dont 300 femmes et 50 enfants, telles qu'elles ressortent de l'instruction et des nombreuses pièces versées au dossier, notamment du rapport du Défenseur des droits établi en octobre 2015, révèlent une situation d'urgence caractérisée (...) »*.⁷

Une telle situation caractérise de toute évidence une situation de danger pour ces enfants qui relève de l'article 375 du code civil, lequel dispose que *« si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice (...) de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public »*. Si ces dispositions trouvent généralement à s'appliquer en cas de carence ou de maltraitance des parents, ou des tuteurs, ce n'est pas le cas ici ; le danger auquel ont été exposés les mineurs à Calais a résulté directement des conditions dans lesquelles ils ont été contraints de vivre, faute de réponses adaptées de la part des pouvoirs publics.

Les conditions dramatiques dans lesquelles ont évolué ces enfants dans la Lande de Calais entre 2015 et 2016 nécessitaient le déploiement en urgence de dispositifs et de moyens suffisants à la mesure de la situation, conformément à ce qu'imposent le droit interne en matière de protection de l'enfance et d'assistance aux familles en situation de précarité et les conventions internationales auxquelles la France est partie.

II. Une obligation d'accueil et de prise en charge des mineurs non accompagnés

Au regard de la CIDE, la France a une obligation de protection à l'égard de l'ensemble des enfants présents sur son territoire et ce, quelles que soient leur nationalité et leur situation administrative. L'article 20 de la Convention dispose en effet que tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat.

Les obligations de l'Etat en la matière sont détaillées dans l'Observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant de l'ONU sur le traitement des enfants non accompagnés et des

⁴ Défenseur des droits, Rapport Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais, octobre 2015 : https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/20151006-rapport_calais.pdf.

⁵ Voir également Mission d'évaluation du dispositif de prise en charge sanitaire des migrants à Calais, 22 octobre 2015.

⁶ Voir, par exemple, ONU, Comité des droits de l'enfant, France, Observations finales, CRC/C/FRA/CO/5, 23 février 2016 ; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, France, Observations finales, CERD/C/FRA/CO/20-21, 10 juin 2015 ; Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport de visite concernant la France, 17 février 2015 ; Report of the fact-finding mission on the situation of migrants and refugees in Calais and Grande-Synthe, France by Ambassador Tomáš Boček, 12 octobre 2016 ; voir également CNCDH, Avis de suivi sur la situation des migrants à Calais, 7 juillet 2016.

⁷ Conseil d'Etat, Ordonnance du 23 novembre 2015, n° 394540, 394568.

enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, ainsi que dans les recommandations du Comité des droits de l'enfant.

Certes, la Convention européenne des droits de l'homme ne contient pas de dispositions spécifiques relatives aux droits de l'enfant ; cependant, la Cour considère qu'en tant que sujet de droit, l'enfant peut se prévaloir de l'ensemble des droits consacrés par la Convention. Par ailleurs, elle interprète la Convention à l'aune des engagements internationaux de l'Etat mis en cause, notamment la CIDE, qui est le cadre de référence pour la protection des droits de l'enfant.⁸

A travers la présente affaire, la Cour examine pour la première fois la situation des mineurs non accompagnés migrants à Calais. C'est l'occasion pour elle de rappeler, dans ce contexte humanitaire préoccupant pour cette population particulièrement vulnérable, les obligations des Etats au regard de la Convention européenne qui est un « *instrument vivant qui doit s'interpréter à la lumière des conditions actuelles* », ainsi que le niveau d'exigence croissant en matière de protection des droits des enfants, qui implique parallèlement et inéluctablement, « *une plus grande fermeté dans l'appréciation des atteintes aux valeurs fondamentales des sociétés démocratiques* ». ⁹

Les obligations de l'Etat en matière d'accueil et de prise en charge des mineurs non accompagnés sont progressivement apparues dans la jurisprudence de la Cour. Récemment, dans l'affaire *Abdullahi Elmi et Aweys Abubakar c. Malte*, la Cour a rappelé qu'eu égard à la protection absolue de l'article 3 de la Convention, l'extrême vulnérabilité des mineurs doit être l'élément déterminant à prendre en compte par les autorités et doit prévaloir sur leur situation administrative.¹⁰ Dès lors, les autorités nationales, au titre des obligations positives résultant des articles 1 et 3 de la Convention, doivent prendre les mesures adéquates afin de protéger efficacement les enfants de mauvais traitements dont elles ont ou auraient dû avoir connaissance.¹¹ Eu égard à la gravité de la question traitée et à l'existence d'un large consensus en la matière, la marge d'appréciation des Etats est ici nécessairement réduite.¹² La Cour estime en outre que les difficultés considérables et la pression rencontrées par les Etats pour faire face au flux croissant des migrants ne sauraient les exonérer de leurs obligations au regard de la Convention.¹³

Les obligations d'accueil et de prise en charge de l'Etat des mineurs non accompagnés migrants au titre de la protection de l'enfance sont également inscrites en droit interne en particulier à l'article 375 du code civil précité et à l'article L.112-3 du code de l'action sociale et des familles : « *La protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits. Elle comprend des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents, l'organisation du repérage et du traitement des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant ainsi que les décisions administratives et judiciaires prises pour sa protection. (...) Les modalités de mise en œuvre de ces décisions doivent être adaptées à chaque situation et objectivées par des visites impératives au sein des lieux de vie de l'enfant. (...) Dans tous les cas, l'enfant est associé aux décisions qui le concernent selon son degré de maturité (...) La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge.* » En application de cet article, quelle que soit leur nationalité ou leur origine, les enfants en situation de danger peuvent bénéficier du dispositif de protection de l'enfance, lequel relève de la compétence des départements. Ce dispositif comporte deux volets : la protection sociale ou administrative de l'enfant par le déploiement de prestations d'aide sociale et la protection judiciaire par l'adoption de mesures d'assistance éducatives prononcées par le juge des enfants. Par ailleurs, ces dernières

⁸ Voir, par exemple, *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, § 29, série A no 18 ; *Nada c. Suisse* [GC], no 10593/08, § 169, CEDH 2012 ; *Maumousseau et Washington c. France*, no 39388/05, 6 décembre 2007.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Abdullahi Elmi et Aweys Abubakar c. Malte*, nos 25794/13 et 28151/13, 22 novembre 2016, § 103.

¹¹ Voir également *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, no 13178/03, 12 octobre 2006, § 53.

¹² *Rahimi c. Grèce*, no 8687/08, 5 avril 2011, § 87 ; *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga*, précité, § 55.

¹³ *M.S.S. c. Belgique et Grèce* [GC], no 30696/09, CEDH 2011, §§ 223-224.

années, plusieurs textes ont été adoptés afin de mettre en place un dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers.¹⁴ Le Défenseur des droits a suivi leur mise en œuvre et a formulé des recommandations à plusieurs reprises.¹⁵

Les mesures de protection que les Etats doivent adopter à l'égard des mineurs non accompagnés sont multiples et comprennent une série de mesures spécifiques à prendre, dès que les autorités ont connaissance d'enfants en situation de danger et à toutes les étapes de la procédure d'accueil et de prise en charge.

Une obligation de recensement et de protection adaptée

En application de la CIDE, dès l'accueil de l'enfant sur le territoire, les autorités doivent procéder à une évaluation initiale de ses besoins particuliers par une équipe professionnelle qualifiée, en intégrant l'intérêt supérieur de l'enfant comme principe directeur, et procéder à son enregistrement ; cet entretien initial doit être mené dans une langue que l'enfant comprend, selon des modalités appropriées à son âge, et doit permettre de recueillir des données sur lui et son milieu social afin d'établir son identité et, si possible, l'identité de ses proches.¹⁶

A cet égard, le Défenseur des droits et le réseau ENOC¹⁷ ont recommandé à ce qu'un système adapté et fiable d'identification, d'enregistrement et de recensement des enfants migrants soit mis en place dès l'accueil et à chaque étape de leur parcours.¹⁸

Après cette étape, la CIDE demande aux Etats d'offrir la protection la plus adaptée aux mineurs isolés.¹⁹

Constatant les conditions de vie dramatiques des enfants sur la Lande de Calais, dans son rapport d'octobre 2015, le Défenseur des droits a recommandé le déploiement en urgence de dispositifs et de moyens suffisants à la mesure de la situation.²⁰

Le 2 novembre 2015, le Tribunal administratif de Lille a formulé plusieurs injonctions à l'Etat et à la commune de Calais, lesquelles ont été confirmées par le Conseil d'Etat, le 23 novembre 2015.²¹ Plusieurs d'entre elles faisaient écho aux préconisations émises par le Défenseur des droits dans son rapport. Parmi ces injonctions, le juge administratif a ordonné le recensement et le placement des mineurs isolés étrangers présents sur la Lande : « (...) *qu'il y avait seulement lieu d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de procéder, dans un délai de quarante-huit heures, au recensement des mineurs isolés en situation de détresse et de se rapprocher du département du Pas-de-Calais en vue de leur placement* ».

En janvier 2016, le Défenseur des droits a interrogé les autorités sur les suites réservées à ces injonctions. Elles ont indiqué qu'un recensement sur le camp de la Lande avait permis d'identifier 316 mineurs isolés au 5 janvier 2016. S'agissant des actions prises par les autorités, il était précisé que 77 mineurs isolés « refusant toute autre forme de mise à l'abri » faisaient « l'objet d'un suivi particulier dans [les] tentes sécurisées » de la zone tampon et que les mineurs qui ne souhaitaient pas s'éloigner de Calais, accompagnés d'un parent ou « d'un seul garant » disposaient d'une solution d'urgence de mise à l'abri au centre d'accueil provisoire (« CAP »), ouvert le 11 janvier 2016 et composé de 1 500 places au sein de

¹⁴ Voir notamment Circulaire relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, 31 mai 2013 ; Loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant ; Circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels ; 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.

¹⁵ Voir, par exemple, Défenseur des droits, Avis n° 17-14, précité.

¹⁶ Comité des droits de l'enfant, France, Observations finales, CRC/C/FRA/CO/5, 23 février 2016 ; Royaume-Uni, Observations finales, CRC/C/GBR/CO/5, 12 juillet 2016.

¹⁷ European Network of Ombudspersons for Children.

¹⁸ Déclaration de Paris, 28 juin 2016 :

https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/declaration_de_paris_-_enfants_migrants_0.pdf.

¹⁹ Article 20 de la CIDE ; voir également l'Observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant de l'ONU sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine.

²⁰ Défenseur des droits, Rapport octobre 2015, précité.

²¹ Ordonnance précitée.

containers chauffés. Ces informations ont suscité de vives inquiétudes, compte tenu de l'absence d'information concernant l'identification des 77 mineurs, des modalités de leur suivi et des incertitudes quant à ce qu'on entendait par la notion de garant.

Le 12 février 2016, les autorités ont annoncé verbalement l'évacuation de la zone « sud » du bidonville. Cette décision s'est ensuite matérialisée par un arrêté du 19 février, invoquant des motifs d'ordre public.

Geneviève Avenard, Défenseure des enfants et Adjointe au Défenseur des droits, s'est rendue sur place pour établir un bilan sur la situation des enfants dans le bidonville et le respect de leurs droits fondamentaux. Concernant les mineurs non accompagnés, un quart avait moins de quinze ans et le plus jeune 7 ans. 199 mineurs étaient hébergés au CAP, dont une quarantaine d'enfants non accompagnés, sans bénéficier d'une prise en charge spécifique et sécurisée. Par ailleurs, environ 90 mineurs présents dans le camp de la Lande étaient identifiés comme pouvant bénéficier du dispositif de regroupement familial au Royaume-Uni.

Ces éléments ont été transmis au Tribunal administratif de Lille, saisi d'un recours en suspension de l'exécution de l'arrêté d'expulsion. Le 25 février 2016, le tribunal a suspendu son exécution uniquement en ce qu'elle portait sur les « lieux de vie » offrant des services à caractère social ou culturel (école, bibliothèque, lieux de culte...).²²

A la suite du déplacement de la Défenseure des enfants, le Défenseur des droits a, par voie de presse, renouvelé avec insistance la recommandation formulée dans son rapport d'octobre 2015, la demande d'ouverture immédiate d'un dispositif de mise à l'abri inconditionnelle sur le site de la Lande destiné aux enfants non accompagnés, dont le seul projet de vie est de rejoindre le Royaume-Uni.

Faisant écho aux constats et préoccupations du Défenseur des droits, à l'occasion de l'examen du rapport périodique de la France sur la mise en œuvre de la CIDE, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU s'est dit préoccupé par la situation précaire des enfants et des familles qui vivaient dans les campements de Calais et de Grande-Synthe, par le refus des autorités d'enregistrer les enfants et l'insuffisance des ressources allouées aux infrastructures et aux services nécessaires pour offrir aux réfugiés une protection appropriée et adaptée. Le Comité a rappelé à la France qu'il lui appartenait au premier chef de protéger les enfants, conformément à ses obligations internationales ; il lui a demandé instamment de garantir le droit de tous les enfants, y compris des enfants qui vivaient dans des camps de réfugiés, d'être enregistré, de vivre dans des conditions humaines et de bénéficier de services de santé adéquats.²³

Le 29 février 2016, l'évacuation de la zone sud du bidonville a été mise en œuvre. Par courrier du même jour, le Défenseur des droits a réitéré ses inquiétudes auprès des autorités quant au devenir des enfants non accompagnés. Il demandait de bien vouloir lui préciser un certain nombre de points concernant : - les 77 enfants isolés qui ont ou auraient été accueillis dans les tentes « sécurisées » situées dans la « zone tampon » ; - l'accueil et l'accompagnement des enfants isolés accueillis au CAP et les moyens d'intervention du conseil départemental en leur faveur ; - les modalités selon lesquelles des enfants isolés avaient été acheminés et accueillis dans les centres d'accueil et d'orientation (« CAO ») pour adultes, éloignés de Calais ; ainsi que - les dispositifs concertés entre l'Etat et le département pour procéder à la mise à l'abri inconditionnelle, sécurisée et encadrée des mineurs isolés dans le cadre du démantèlement en cours et lors des prochaines opérations menées en ce sens.

En mars 2016, le Défenseur des droits a reçu des éléments de réponse. Il a poursuivi son instruction, notamment en rencontrant des opérateurs de l'Etat et du département, ainsi que des associations.

A la suite de l'évacuation, des associations ont déploré la disparition d'une centaine de mineurs non accompagnés.²⁴

Le 1^{er} avril 2016, la Défenseure des enfants s'est rendue une nouvelle fois à Calais pour y rencontrer son homologue, la Commissaire anglaise des enfants, Anne Longfield, et évoquer

²² TA Lille, Ordonnance du 25 février 2016, n°1601386.

²³ ONU, Comité des droits de l'enfant, France, Observations finales, CRC/C/FRA/CO/5, 23 février 2016.

²⁴ Défenseur des droits, Rapport d'observation, décembre 2016, précité.

la question des réunifications familiales. Lors de ce déplacement, elles ont toutes deux constaté qu'un certain nombre d'enfants avaient déjà pu rejoindre leur famille et que plusieurs autres seraient accompagnés vers l'Angleterre très prochainement.

Cependant, malgré les mesures prises par les autorités comme le recensement des mineurs sur le bidonville, le constat concernant leurs conditions de vie était toujours aussi préoccupant. Le Défenseur des droits a donc réitéré ses recommandations visant à déployer en urgence des dispositifs et des moyens suffisants.

Le Défenseur des droits s'est également interrogé sur les suites données au repérage des enfants sur le campement et leur suivi, compte tenu de l'insaisissabilité de la plupart d'entre eux. Il préconisait la mise en œuvre de véritables maraudes socio-éducatives en vue d'instaurer un lien de confiance avec les enfants et de permettre leur stabilisation sur le site ainsi qu'une prise en charge effective. Ce travail qui aurait permis d'aller au-devant des jeunes les plus vulnérables, les moins « demandeurs » de protection et les plus éloignés du droit commun, aurait dû s'effectuer de manière régulière et dense, par une équipe mobile composée d'éducateurs spécifiquement formés.

Dans une décision du 20 avril 2016, le Défenseur des droits a formulé des recommandations en ce sens. Il a également rappelé que les enfants dépourvus de la protection de leur famille sur le territoire français relevaient des dispositions de l'article L.112-3 du code de l'action sociale et des familles, quel que soit leur projet migratoire. Il y soulignait que l'adhésion du mineur à la mesure de protection devait être recherchée mais qu'elle ne devait pas constituer une condition préalable à toute recherche de solution.²⁵

Pendant plusieurs mois, le Défenseur a multiplié les contacts auprès des pouvoirs publics afin d'encourager la mise à l'abri inconditionnelle des mineurs sur le site, et il a reçu des engagements en ce sens des autorités. Cependant, cette mise à l'abri n'a jamais été mise en place.

A la veille du démantèlement de la Lande de Calais programmé en octobre 2016, le Défenseur des droits a, une nouvelle fois, manifesté ses inquiétudes auprès des ministères concernés. Insuffisamment rassuré sur les dispositions envisagées, il a décidé de déployer ses équipes sur Calais, durant la semaine du 24 octobre, pour observer les opérations de démantèlement. Cette vérification sur place a fait l'objet d'un rapport d'observation détaillé en décembre 2016.²⁶

La Cour a déjà eu l'occasion d'examiner des affaires mettant en cause l'accueil et la prise en charge de mineurs non accompagnés migrants par des Etats : dans *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, elle a estimé que les autorités belges avaient manqué à leur obligation de protéger et de prendre en charge un enfant d'un très jeune âge, séparée de sa famille et livrée à elle-même.²⁷ Dans une autre affaire, *Rahimi c. Grèce*, qui a donné lieu à une condamnation de la Grèce pour non-respect de l'article 3, la Cour a estimé que le requérant mineur avait été abandonné à lui-même et que les autorités avaient fait preuve d'indifférence à son égard, son hébergement et sa prise en charge n'ayant été assurés que par des associations.²⁸

Eu égard à la situation d'extrême vulnérabilité des mineurs non accompagnés migrants, livrés à eux-mêmes, les autorités nationales doivent mettre en place une protection appropriée, telle qu'un placement au titre de la protection de l'enfance décidé par un juge ou toute autre solution de recueil provisoire d'urgence et de mise à l'abri, et en garantir l'effectivité au regard des articles 3 et 13 de la Convention. Lorsqu'un mineur non accompagné est confié aux services de protection de l'enfance par un juge, le défaut d'exécution d'une telle décision de justice par les autorités viderait de sa substance le droit à la protection des enfants.

A cet égard, il est utile de souligner que le Conseil d'Etat, dans ses décisions des 27 juillet 2016 et 8 novembre 2017, a rappelé que le recueil provisoire d'urgence, l'évaluation et la prise en charge des mineurs non accompagnés migrants relèvent de la compétence des départements et qu'une obligation particulière pèse sur ces autorités lorsqu'un mineur privé

²⁵ Défenseur des droits, décision n° 2016-113, 20 avril 2016.

²⁶ Défenseur des droits, Rapport d'observation, décembre 2016, précité.

²⁷ *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga*, précité, § 55.

²⁸ *Rahimi*, précité, § 92.

de la protection de sa famille est sans abri et que sa santé, sa sécurité ou sa moralité est en danger. Dans la dernière décision relative aux centres d'accueil et d'orientation pour les mineurs isolés (CAOMI), le juge a estimé que « *la compétence de principe du département en matière d'aide sociale à l'enfance ne fait pas obstacle à l'intervention de l'Etat, au titre de ses pouvoirs de police, pour la prise en charge, à titre exceptionnel, des mineurs, dès lors qu'une telle intervention est nécessaire, lorsqu'il apparaît que, du fait notamment de l'ampleur et de l'urgence des mesures à prendre, le département est manifestement dans l'impossibilité d'exercer sa mission de protection des mineurs* ». La position du Conseil d'Etat est en cohérence avec celle du Défenseur des droits qui avait, dès octobre 2015, appelé l'Etat à assumer, aux côtés du département du Pas-de-Calais, ses responsabilités en matière de mise à l'abri des mineurs non accompagnés présents sur la Lande. Dans sa décision du 20 avril 2016, le Défenseur avait pris acte des engagements conjoints de la préfecture et du conseil départemental en vue de mettre en œuvre un dispositif conjoint de mise à l'abri sur le site. Il n'a finalement jamais vu le jour.

Selon une jurisprudence constante de la Cour, compte tenu de la particulière vulnérabilité des mineurs non accompagnés migrants, la saturation du dispositif d'accueil et de prise en charge de ces derniers sur le territoire national ne saurait exonérer les autorités de leurs obligations.²⁹ Enfin, l'argument selon lequel les adolescents présents dans le bidonville de la Lande à Calais n'étaient pas « demandeurs » d'une prise en charge au titre de la protection de l'enfance et n'adhéraient pas aux mesures qui leur étaient proposées, ce qui est une réalité incontestable, ne saurait justifier l'inertie des pouvoirs publics qui ont l'obligation d'assurer leur protection, et donc de s'interroger sur les moyens d'y parvenir, en tenant compte de la réalité spécifique du public concerné.

Un dispositif de mise à l'abri et de prise en charge qui doit être adapté aux besoins spécifiques des enfants

Le droit international comme le droit interne impose aux Etats de garantir des conditions d'accueil appropriées et adaptées aux enfants, en leur assurant une prise en charge et un accompagnement continu, et en premier lieu, un centre d'hébergement sécurisé et dédié spécifiquement à leur accueil. A cet égard, la Cour a déjà eu l'occasion d'indiquer que l'hébergement d'un enfant au sein d'un centre d'adultes contrevient aux dispositions de l'article 3 de la Convention.³⁰ Le Comité des droits de l'enfant condamne également cette pratique.³¹ Dans *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga*, la Cour rappelle que pour accueillir les mineurs non accompagnés, des mesures telles que la mise en place de centres spécialisés et un accompagnement juridique, humanitaire et social doivent être prévues.³² Dans une autre affaire, *Tarakhel c. Suisse*, elle précise que les conditions d'accueil des enfants doivent être adaptées à leur âge, de sorte qu'elles ne puissent engendrer pour eux une situation de stress et d'angoisse et avoir des conséquences traumatisantes sur leur psychisme.³³

Dans son rapport d'octobre 2015, le Défenseur des droits a constaté que le dispositif de mise à l'abri, le centre Jules Ferry, situé à proximité des migrants de Calais, était saturé ; plusieurs dizaines d'enfants accompagnants étaient en attente d'un hébergement. Inquiet du sort réservé à ces enfants, le Défenseur des droits a recommandé l'augmentation des capacités d'hébergement et la création de dispositifs spécifiques permettant notamment l'accueil de jeunes femmes isolées de 16 à 18 ans. Quelques mois après, des mesures ont été prises pour augmenter les places de mise à l'abri des femmes avec enfants ; elles ont été portées à 400 places au total (200 places dans des préfabriqués et 200 places sous tentes).

Concernant le dispositif spécifique dédié à l'accueil et la prise en charge de mineurs non accompagnés, le Défenseur des droits constatait en octobre 2015, l'existence de deux procédures spécifiques élaborées en fonction de l'âge des enfants.

²⁹ Voir *mutadis mutandis, V.M. et autres c. Belgique*, no 60125/11, 7 juillet 2015.

³⁰ *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga*, précité.

³¹ ONU, Comité des droits de l'enfant, Allemagne, Observations finales, CRC/C/DEU/CO/3-4, 25 février 2014.

³² *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga*, précité, § 56.

³³ *Tarakhel c. Suisse [GC]*, no 29217/12, CEDH 2014, § 119.

D'une part, un dispositif d'accueil d'urgence des mineurs de moins de quinze ans, de quatre places, au sein d'une maison d'enfants à caractère social, mis en place pour qu'en quelques jours, une évaluation soit effectuée et permette une orientation du mineur par les services de l'aide sociale à l'enfance vers le lieu le plus adapté. Si le Défenseur des droits constatait l'absence de saturation de ce dispositif, il en relevait cependant le caractère inadapté. D'autre part, une association gérait un centre d'accueil situé à Saint-Omer pour les mineurs de plus de quinze ans. Malgré les maraudes effectuées sur les campements par les éducateurs de cette association pour repérer les mineurs non accompagnés et leur proposer un hébergement d'urgence au centre d'accueil, ce dispositif trop éloigné de Calais (45 kilomètres) ne permettait pas d'assurer la mise à l'abri effective de tous les jeunes. Si la mise à distance de ce centre de Calais poursuivait alors un objectif légitime – séparer les mineurs des personnes susceptibles de leur nuire -, cela constituait également un blocage pour ces derniers qui ne souhaitaient pas être séparés du groupe d'adultes avec lequel ils voyageaient ou se trouvaient loin des lieux de passage en Angleterre (pour ceux qui n'avaient pas de projet de stabilisation en France). Pour ces raisons, la présence des mineurs au centre d'accueil était brève, comme l'ont démontré les données statistiques de l'association en charge du centre.³⁴

Le Défenseur des droits a estimé que la situation de ces jeunes révélait une double carence des pouvoirs publics résultant, d'une part, d'un défaut de mise en œuvre des dispositifs juridiques pourtant existants et qui permettent le rapprochement familial de ces jeunes, d'autre part, du manque de moyens dévolus à l'information des jeunes sur les choix qui s'offrent à eux. La prise en compte de la spécificité des mineurs isolés étrangers présents à Calais, c'est-à-dire de leur volonté de parvenir en Angleterre, de leur refus, libre ou contraint, de s'établir sur le territoire français, aurait dû être une considération préalable à toute réflexion concernant leur prise en charge.

Le Défenseur des droits recommandait que des moyens soient alloués au renforcement de l'accès au droit des mineurs, de sorte que ceux-ci puissent recevoir une information complète sur les différents dispositifs juridiques qui s'offraient à eux, dans la perspective d'une stabilisation en France ou d'un départ vers l'Angleterre, ainsi que, le cas échéant, un accompagnement juridique.

Pour les jeunes ne souhaitant pas s'éloigner de Calais, le Défenseur recommandait également que leur soit proposée une solution alternative : l'ouverture d'un centre d'hébergement et d'un accueil de jour, également ouvert aux jeunes de moins de quinze ans, à proximité du campement de Calais permettant leur mise à l'abri mais aussi le repérage des situations de particulière vulnérabilité (emprise des passeurs, risques de traite et de prostitution). Ce centre aurait également permis d'entrer en contact avec des jeunes désirant une protection plus pérenne et acceptant de s'éloigner pour intégrer le dispositif créé à Saint-Omer.

Interrogées par le Défenseur des droits, les autorités lui indiquaient, en février 2016, que 42 mineurs isolés avaient été placés en centres d'accueil et d'orientation (« CAO »), lieux de répit temporaires pour adultes implantés sur l'ensemble du territoire et pris en charge localement. Or, les mineurs ne peuvent être envoyés en CAO ou en centre d'accueil pour demandeurs d'asile que lorsqu'ils sont accompagnés d'un ou de leurs parents, ou d'un adulte titulaire de l'autorité parentale. Le Défenseur des droits rappelait donc dans sa décision du 20 avril 2016 qu'une évaluation précise de la situation individuelle de chaque enfant devait être effectuée avant tout départ envisagé vers l'un de ces centres.³⁵

Le Défenseur des droits s'est également inquiété de l'accueil de mineurs isolés au sein du CAP, mis à l'abri seuls ou avec des adultes, en dehors de toute surveillance et de suivi adaptés à leur situation. Le nombre de mineurs au sein du CAP serait passé de 44 en février 2016 à 107 en avril 2016.

Le Défenseur des droits a également déploré que le droit à l'éducation des mineurs sur le campement était loin d'être assuré.³⁶

En avril 2016, le Défenseur des droits recommandait que toute nouvelle décision d'évacuation ou de démantèlement du bidonville soit différée pour permettre d'assurer la mise en œuvre

³⁴ Décision n° 2016-113, 20 avril 2016, précitée.

³⁵ Ibid.

³⁶ Voir à cet égard le rapport d'octobre 2015, précité, et la décision n° 2016-113.

effective du dispositif d'approche, d'accueil et de mise à l'abri des mineurs non accompagnés.³⁷ Il prenait par ailleurs acte des engagements pris par les autorités pour améliorer la situation des mineurs isolés, notamment en mettant en place un accueil de jour doublé d'une possibilité de mise à l'abri de nuit. Cependant, ces engagements n'ont pas été tenus.³⁸

Assurer un accompagnement des mineurs et une mise en œuvre effective de la réunification familiale

Le dispositif d'accueil et de prise en charge des mineurs isolés doit comprendre l'accompagnement des mineurs dans l'élaboration de leur projet, en leur donnant des informations fiables et adaptées à leur âge sur leurs droits³⁹ et en les soutenant dans leurs démarches. Or, le Défenseur des droits a pu constater que malgré les maraudes diligentées par les opérateurs de l'Etat, peu de mineurs étaient informés de leurs droits.⁴⁰

Par ailleurs, les mineurs pouvant prétendre à une réunification familiale par les voies migratoires légales doivent être accompagnés dans leurs démarches en vue de la mise en œuvre rapide et effective du règlement Dublin III. A cet égard, la Cour a déjà rappelé qu'en présence d'un mineur non accompagné, l'Etat a l'obligation de faciliter la réunification familiale au regard de l'article 8 de la Convention.⁴¹ Cela n'a pourtant pas été le cas de mineurs vivant dans la Lande de Calais, qui n'ont pu déposer de demande d'asile en raison d'obstacles administratifs. Les autorités demandaient en effet qu'ils soient au préalable pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, voire placés sous tutelle.⁴² Dans une ordonnance du 11 février 2016, le juge national a rappelé que cette pratique était contraire aux dispositions de l'article L. 741-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.⁴³

La réunification familiale a été rarement mise en œuvre pendant la période concernée. En effet, les seules démarches engagées n'ont pu aboutir qu'après environ un an de procédure ; ces délais particulièrement longs pour de jeunes adolescents sont de nature à les détourner de ces voies légales et à les conduire à emprunter des voies d'immigration illégales certes plus dangereuses mais considérées comme plus rapides. Bien que des efforts aient été entrepris par les autorités françaises et britanniques pour faciliter et accélérer les démarches en faveur de ces enfants dans les mois précédant le démantèlement de la jungle en octobre 2016, le processus de réunification familiale ne s'est pas avéré davantage efficace.⁴⁴

III. Anticiper l'évacuation d'un campement et assurer l'accompagnement des personnes vulnérables

Il ressort de la jurisprudence de la Cour, de la Charte sociale européenne et de la CIDE que les opérations de démantèlement de bidonvilles visant des familles en situation de précarité doivent s'effectuer dans le respect de la dignité, du droit à la protection du domicile, et de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Selon une jurisprudence bien établie de la Cour, la notion de domicile au sens de l'article 8 de la Convention est un concept autonome qui ne dépend pas d'une qualification en droit interne.⁴⁵ L'habitat de fortune, le bidonville ou le campement constitue un « domicile » et doit bénéficier, à ce titre, de la protection de l'article 8. La Cour l'a rappelé dans l'affaire *Winterstein et autres c. France*, soulignant que la notion de domicile ne se limite pas au domicile légalement occupé ou établi.⁴⁶ Une mesure d'expulsion d'un terrain occupé par des personnes exilées, comme c'était le cas dans la Lande de Calais, constitue une ingérence dans le droit au respect de leur domicile mais également dans le droit au respect de la vie privée et familiale,

³⁷ Défenseur des droits, décision n° 2016-113, 20 avril 2016. Décision n 2016-165.

³⁸ Défenseur des droits, Rapport d'observation, décembre 2016, précité.

³⁹ Voir, par exemple, ONU, Comité des droits de l'enfant, Bulgarie, Observations finales, CRC/C/BGR/CO/3-5, 21 novembre 2016.

⁴⁰ Défenseur des droits, Rapport d'observation, décembre 2016, précité.

⁴¹ *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga*, précité, § 85.

⁴² Défenseur des droits, décision n° 2016-113, 20 avril 2016.

⁴³ TA Lille, Ordonnance du 11 février 2016, n°1600875.

⁴⁴ Décision n° 2016-113, précitée ; Défenseur des droits, Rapport d'observation, décembre 2016, précité.

⁴⁵ *McCann c. Royaume-Uni*, no 19009/04, CEDH 2008, § 46.

⁴⁶ *Winterstein et autres c. France*, no 27013/07, 17 octobre 2013, § 141.

eu égard aux répercussions d'une telle mesure sur leur situation individuelle et leurs conditions de vie.⁴⁷ Pour être conforme à l'article 8, la mesure d'expulsion doit répondre à un besoin social impérieux.

Bien que la Convention ne garantisse pas le droit au logement, la Cour estime en revanche que la perte du logement à la suite d'une mesure d'expulsion est une atteinte grave au droit au respect du domicile. Cette jurisprudence reconnaît indirectement la nécessité de protéger le droit au logement, et, partant, d'imposer aux Etats certaines obligations en la matière. Outre l'existence de garanties procédurales dans le processus décisionnel, la Cour veille à ce que les autorités prennent en compte les conséquences de l'expulsion sur les conditions d'existence des personnes visées, le risque pour celles-ci de devenir sans abri et leur vulnérabilité. Comme le rappelle la Cour dans l'affaire *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga*, les mineurs non accompagnés migrants font incontestablement partie des personnes les plus vulnérables de la société.⁴⁸ Dès lors, la prise en compte de la présence de ces enfants et de leur intérêt dans le processus de décision d'expulsion s'impose au regard de la Convention et de la CIDE.

Il ressort également de la jurisprudence de la Cour que lorsque l'expulsion des familles risque de les laisser sans domicile, des solutions de relogement appropriées doivent être trouvées.⁴⁹ Cela implique que, dans ces circonstances, la mesure d'expulsion soit anticipée suffisamment à l'avance par les autorités, afin de trouver une solution alternative d'hébergement ou de logement adéquate, répondant à leurs besoins. Ces mêmes obligations résultent de l'article 3 de la Convention qui prohibe de manière absolue la torture ou les peines ou traitements inhumains ou dégradants.

L'obligation de fournir un relogement aux familles vulnérables en cas d'expulsion ressort également des exigences de la Charte sociale européenne, en particulier de l'article 31. Saisi de contentieux similaires à la présente affaire, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) rappelle que l'expulsion ne doit pas laisser les personnes expulsées sans abri et que les autorités doivent prendre des mesures suffisantes afin de leur fournir un hébergement d'urgence. Il rappelle également que lorsque l'expulsion doit survenir, elle doit être exécutée dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées.⁵⁰ Ces mesures doivent également protéger les familles d'actes malveillants de la part de tiers (particuliers ou agents de la force publique).

Concernant la Lande de Calais, bien que des efforts aient été faits par les autorités, il ressort de l'instruction du Défenseur des droits qu'ils se sont avérés insuffisants concernant l'anticipation de l'évacuation et la prise en charge des mineurs non accompagnés, contraignant nombre d'entre eux, n'ayant plus d'abri, à vivre dans des conditions de dénuement plus extrême encore. Encore récemment, dans un avis adressé à l'Assemblée nationale, le Défenseur des droits s'inquiétait que les opérations d'expulsion de campements fassent primer un objectif d'efficacité à court terme sur celui d'un accueil durable et respectueux des droits des exilés, en particulier des plus vulnérables.⁵¹

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation de la Cour.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

⁴⁷ *Yordanova et autres c. Bulgarie*, no 25446/06, 24 avril 2012, § 105 ; *Winterstein et autres*, précité, § 143.

⁴⁸ *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga*, précité, § 55.

⁴⁹ Voir, par exemple, *Yordanova et autres c. Bulgarie*, précité, § 130.

⁵⁰ CEDS, *Médecins du Monde international c. France*, Décision du 11 septembre 2012, précité.

⁵¹ Défenseur des droits, Avis n° 17-14, précité.