

« MISSION D'INFORMATION SUR LES PROBLEMATIQUES
DE SECURITE ASSOCIEES A LA PRESENCE DES MINEURS
NON ACCOMPAGNES »
CONTRIBUTION ECRITE
UNICEF FRANCE
12 JANVIER 2021

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 (MNA), UNICEF France mène des actions en matière de plaidoyer, de recherche, de contentieux, 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. UNICEF porte une attention particulière à la problématique des mineurs non accompagnés non pris en charge ou laissés sans protection en France et en Europe. Des ateliers de travail sur le sujet, organisés en partenariat avec UNICEF Espagne se sont tenus en 2019 à Madrid, ont rassemblé 50 experts de 9 pays européens, et ont abouti à l'élaboration d'un rapport intitulé « *Beyond Survival. Improving intervention in Europe with Unaccompanied and separated children who fall through the protection system* ». UNICEF tient ce rapport à disposition de la mission.

[UNICEF relève l'importance de définir précisément le périmètre de la mission d'information, les termes utilisés, et les champs des politiques publiques concernés.](#)

L'intitulé de la mission d'information, en évoquant « *les problématiques de sécurité* » et en les associant à « *la présence* » des mineurs non accompagnés crée une confusion quant aux postulats justifiant la création de cette dernière et au périmètre qu'elle vise. L'intitulé est susceptible de générer des amalgames, d'une part en laissant supposer que la discussion doit se situer autour de « *la présence* » des mineurs isolés sur le territoire et donc sur le plan de la politique migratoire – et non sur le plan de la protection de l'enfance - et d'autre part, en omettant de définir ce que recourent les « *problématiques de sécurité* ».

UNICEF France souhaite rappeler à titre liminaire que les mineurs non accompagnés sont des mineurs en danger au titre de l'article 375 du code civil et qu'ils doivent être protégés à ce titre, que lorsqu'ils sont victimes de traite et d'exploitation, ils doivent faire l'objet d'une protection renforcée. Que tout enfant en conflit avec la loi est un enfant en danger, et que la justice pénale des mineurs ne devrait être considérée que dans un continuum avec la protection de l'enfance et privilégier les mesures éducatives et le relèvement de l'enfant.

Alors que la mission relève le fait qu' « *une augmentation récente de la délinquance, dans le quartier populaire de la Goutte d'Or du XVIIIème arrondissement de Paris, mais aussi dans d'autres villes comme Rennes, Marseille, Lyon ou Montpellier, a contribué à ramener dans l'actualité le sujet de la prise en charge des mineurs non accompagnés.* », UNICEF France rappelle que cette problématique concernant des enfants en situation de danger, en conflit avec la loi et victimes de traite et d'exploitation, bien que particulièrement « visible » demeure d'une ampleur relativement limitée. Elle concerne quelques centaines d'enfants et adolescents – souvent marocains ou algériens - sans protection en France et ne saurait être représentative de la situation des MNA en France, de l'ensemble des MNA marocains ou algériens, des MNA victimes de traites, ou de la situation des MNA en conflit avec la loi. Le phénomène est par ailleurs relativement localisé et se concentre sur une vingtaine de grandes villes européennes. En France la couverture médiatique importante (notamment dans la presse quotidienne régionale) peut créer un effet grossissant qui aboutit à la création d'un « problème public ». La réponse publique tend alors à se focaliser sur ce public en particulier, le risque étant d'élaborer des solutions ad-hoc, hors du droit commun, alors même que nombre de solutions se trouvent dans le renforcement des dispositifs de droit commun.

UNICEF France souhaite rappeler, à l'issue de son audition, l'importance pour la mission de définir précisément son périmètre et l'invite à aborder plus largement les enjeux relatifs à la protection de l'enfance (et ses dispositions spécifiques relatives à la situation des mineurs non accompagnés), à la politique de lutte contre la traite des êtres humains, au traitement des mineurs en conflit avec la loi et aux articulations qui existent entre ces différents champs des politiques publiques. En effet, les mineurs mentionnés ci-dessus se situent au carrefour de l'ensemble de ces politiques publiques, les raisons de leur errance sont à trouver dans les insuffisances et carences de ces dernières, les solutions sont à trouver dans leur adaptation et leur renforcement, dans une finalité exclusive de protection.

UNICEF France constate qu'il n'y aucune donnée fiable s'agissant du nombre de MNA en conflit avec la loi, ni sur les mineurs victimes de traite et leur évolution.

On sait que 16 760 personnes déclarées mineures non accompagnées entre le 1er janvier et le 31 décembre 2019 ont été portées à la connaissance de la mission mineurs non accompagnés du ministère de la justice. Elles étaient 9501 en 2020. On sait également que 31 009 mineurs non accompagnés étaient pris en charge par les conseils départementaux le 31 décembre 2019. Ces derniers ne représentent donc qu'une part relative du nombre de mineurs en danger, qu'on estime à 330 000 environ.¹

Il est important de rappeler qu'à ce jour, aucune statistique fiable n'existe sur la part de mineurs isolés étrangers parmi les mineurs en conflits avec la loi, ni inversement sur la part de mineurs en conflit avec la loi parmi l'ensemble de la population des mineurs non accompagnés.

En revanche, il convient de noter que le lien entre la protection de l'enfance et celui de la justice pénale des mineurs est établi. Selon les chiffres de l'ONPE environ 50% des

¹ 328 000 mineurs faisaient l'objet d'une mesure de protection fin 2018. Cour des Comptes, La Protection de l'Enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant. Novembre 2020

mineurs pris en charge pénalement ont également fait l'objet d'un suivi au titre de l'enfance en danger et un tiers des mineurs suivis en protection de l'enfance font l'objet de poursuites pénales à un moment de leur parcours.

Aucune statistique fiable n'existe sur les mineurs non accompagnés victimes de traite. Tout le moins, quelques données existent sur les mineurs victimes de traite. En 2016 et 2017, 1 593 victimes de traite ou d'exploitation des êtres humains ont été enregistrées par les services de police et les unités de gendarmerie². Parmi elles, 455 étaient mineures. Hors la Rue rappelle que « *s'agissant des mineurs victimes de traite, 339 victimes ont été suivies par 21 associations en France en 2018, soit 12% de l'ensemble des victimes accompagnées. Parmi ces mineurs, 38% ont été **contraints à commettre des délits, ce qui représente la première forme d'exploitation subie par ces derniers dans notre pays.*** »³ Ces chiffres sont indicatifs et sont bien en deçà de la réalité dans la mesure où de nombreux enfants victimes ne sont pas identifiés et demeurent invisibles.

- ➔ L'UNICEF France souhaite rappeler l'importance de collecter des données désagrégées pour documenter la situation des MNA en Europe et en France. Comme le rappelle le Comité des droits de l'enfant⁴, l'élaboration d'un système intégré de collecte de données détaillées sur les enfants non accompagnés ou séparés constitue un préalable à la mise au point de mesures efficaces en faveur de la mise en œuvre de leurs droits. Le Comité précise que « *les États parties devraient, de surcroît, envisager de recueillir des données qualitatives qui leur permettraient d'analyser certains points encore insuffisamment traités, par exemple les disparitions d'enfants non accompagnés ou séparés et l'impact de la traite.* »

[UNICEF France rappelle la nécessité de mener des actions de prévention, de mieux repérer, d'orienter et d'aller vers les mineurs isolés sans protection.](#)

Si l'adhésion du mineur aux mesures de protection doit être recherchée, son absence ne saurait constituer une raison valable à l'inertie des pouvoirs publics, qui demeurent dans l'obligation de trouver des moyens adaptés aux besoins de ce public, afin de les protéger. En effet, le droit français prévoit explicitement **une obligation de prise en charge** de ces mineurs à compter du moment où ils se trouvent sur le territoire, temporairement ou définitivement privés de la protection de leur famille⁵. Ils doivent être considérés comme des mineurs en danger au titre de l'article 375 du code civil.

Le repérage de ces mineurs en danger n'est pas toujours opérant et intervient souvent trop tard, parfois seulement lorsque ces derniers font l'objet d'une procédure pénale. Plusieurs facteurs font que l'accroche et la mise en confiance nécessaires à la prise en charge de ces mineurs sont rendues difficiles.

² ONDRP, La traite et l'exploitation des êtres humains en France : les données administratives, octobre 2019.

³ Hors la rue, Mieux accompagner les mineurs contraints à commettre des délits : guide d'intervention auprès des mineurs victimes de traite des êtres humains, 2020.

⁴ Voir l'observation générale n° 6 relative au traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6.

⁵ Article L.112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

D'une part, en raison de larges carences et du manque d'uniformisation dans les informations qui leurs sont communiquées sur les possibilités de protection, ces derniers ont une connaissance limitée de leurs droits. Ils sont également parfois réticents à se présenter aux autorités lorsqu'ils ont eus de mauvaises expériences avec celles-ci dans leur pays d'origine ou durant leur parcours migratoire, ou parce qu'ils craignent d'être renvoyés leur pays d'origine.

D'autre part il est très fréquent que ces mineurs soient victimes de traite, d'exploitation, d'abus ou sous des formes d'emprise. Des personnes ou organisations malveillantes peuvent alors les détourner des acteurs de protection, ou les contraindre à dissimuler des informations, à mentir ou utiliser des alias.

Les acteurs qui les entourent, qu'ils soient simples citoyens, ou acteurs concourant à la protection de l'enfance (hôpitaux, associations, forces de l'ordre...) **méconnaissent souvent les mécanismes de signalement et leurs obligations en la matière.** Lorsqu'ils sont signalés aux autorités administratives ou judiciaires, la réponse n'est pas toujours adaptée ou immédiate. Par méconnaissance des publics et absence de médiation, les intervenants de l'Aide Sociale à l'Enfance, lorsqu'ils reçoivent une information préoccupante, interviennent souvent très peu sur les lieux de vie : cela instaure une difficulté d'évaluation des services sociaux de proximité/de secteur, un nombre insuffisant de mesures d'investigation et de prévention.

- UNICEF France rappelle que **l'information diffusée aux mineurs sur les possibilités de protection doit être adaptée**, dans leur langue, et uniforme parmi l'ensemble des acteurs en charge de leur protection.
- UNICEF France rappelle qu'à **chaque niveau d'intervention, les acteurs doivent concourir à la protection de l'enfance et au signalement de ces mineurs en tant qu'enfants en situation de danger.**

Enfin, l'identification, le repérage et l'orientation des mineurs victimes de TEH sont encore insuffisamment menées. Les circuits et différentes procédures applicables sont méconnus des professionnels et des autorités administratives et judiciaires. Il est alarmant de constater que l'identification, le recensement et la qualification par les autorités judiciaires (parquets et juges des enfants) des situations de traite sont largement insuffisants à l'échelle nationale et très rares sur certains territoires. Alors que les tribunaux sont parfois prompts à condamner les mineurs lorsqu'ils commettent des délits, ils restent insuffisamment sensibilisés aux problématiques de traite et à ses indicateurs.

- UNICEF France recommande **d'instaurer des formations régulières sur la l'identification et la qualification des situations de traite (TEH)**, l'élaboration de documents de référence facilement diffusables auprès des acteurs institutionnels comme associatifs, contenant notamment les indicateurs permettant de mieux identifier les mineurs victimes de traite, et rappelant les dispositifs existants, les rôles et attributions de chaque acteur en matière de lutte contre la traite des enfants.

Les actions d'« aller-vers » à destination des mineurs en danger ou à risque sont particulièrement rares sur le territoire national. Malgré un rappel des missions de prévention des services de l'aide sociale à l'enfance lors des deux dernières réformes⁶, **les moyens de prévention spécialisée ont diminué entre 2002 et 2016** (17 départements ont renoncé à mettre en œuvre ce type de moyen).

- ➔ **UNICEF France appelle à ce que les services de l'aide sociale à l'enfance réinvestissent leur mission de prévention**
- ➔ 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 de **multiplier les maraudes mixtes (prévues dans les conventions Etats-Départements) et de mieux intégrer le public des MNA vivant à la rue** 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 dans la rue.

L'absence d'adhésion et les difficultés d'accroches s'expliquent également par l'absence ou l'insuffisance de lieux adaptés, ouverts à proximité de leurs lieux de vie, qui permettrait aux jeunes de s'extraire de leur groupe et de s'exprimer librement, pour évoquer leur situation, bénéficier d'une information fiable, parfois simplement résoudre un problème ponctuel. Les dispositifs passerelles vers le droit commun, dits « à bas-seuils » sont rares. **Pour des jeunes qui éprouvent des difficultés à respecter le cadre proposé par des structures ordinaires, le fait de fixer moins de règles permet souvent d'encourager leur adhésion.**

- ➔ **UNICEF France rappelle que répondre à un besoin de base permet souvent une première accroche favorisant la mise en confiance.** Il peut s'agir d'un accès aux soins, un accès à l'hygiène (à une douche), à un vestiaire (où entreposer ses affaires), à un repas chaud ou à des vêtements propres. Les accueils de jour, tels que celui que propose l'association Hors La Rue, sont des solutions à promouvoir. L'association propose un accompagnement social et éducatif par le biais d'un suivi individuel et d'activités de groupe, réalisés directement dans la rue et dans un centre de jour situé à Montreuil.

[A l'heure actuelle, l'ensemble du circuit administratif et judiciaire conçu pour les MNA est inadapté, voire renforce la situation d'errance des mineurs isolés et donc les expose à la traite et l'exploitation et/ou renforce leur propension à commettre des infractions.](#)

Lorsqu'ils se présentent spontanément auprès des services de protection, ou leur sont orientés (y compris à l'issue d'actions visant à favoriser leur adhésion aux mesures de protection), les

⁶ Articles L.221-1 et L.221-3 du CASF (Loi du 5 mars 2007 et Loi du 14 mars 2016 sur la protection de l'enfance).

mineurs non accompagnés se heurtent à de nombreux obstacles compromettant leur protection effective. **Ils sont susceptibles d'être exposés à de nouvelles ruptures de prise en charge à différentes étapes et nombreux sont ceux qui retrouvent la rue, les dangers et les risques d'exploitation, et parfois la commission d'infractions.**

- UNICEF France rappelle que seule l'amélioration du dispositif de protection des mineurs non accompagnés de droit commun dans son ensemble, et la garantie qu'il soit conforme au respect de leurs droits fondamentaux, permettront de réduire la part des mineurs en errance ou sans protection, et la part d'entre eux entrant en conflit avec la loi.

Dans de nombreux départements, UNICEF France observe la pratique de « refus du bénéficiaire 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 du 30 janvier 2019 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.* »⁷. De plus, lorsqu'il est mis en œuvre, l'accueil provisoire d'urgence l'est majoritairement dans des hébergements hôteliers⁸, ce qui est loin de constituer une solution de prise en charge adaptée aux mineurs isolés (a fortiori, lorsqu'ils ont mis du temps à adhérer à une protection).

- **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 prévoit⁹.
- **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. Ce temps doit également permettre qu'une attention suffisante soit portée sur son état de santé psychique et somatique. Le jeune doit pouvoir accéder a minima à un médecin, pour qu'un bilan de santé soit établi, que des actions de

⁷ Cour des Comptes, La Protection de l'Enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant. Novembre 2020

⁸ « 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.

⁹ L 223-2 et R221-11 du CASF

dépistage et de vaccinations soient menées, que ses droits à la Protection Universelle Maladie (Puma)/CMU-C soient ouverts afin qu'il puisse faire l'objet de soins. Seul le bénéfice de ce temps de protection préalable permettra de rendre plus fiable l'évaluation de sa situation de danger au sens de l'article 375 du Code Civil, dont l'identification éventuelle d'une situation de traite, mais également l'évaluation de sa minorité et de son isolement.

Une autre rupture courante dans le parcours de protection des mineurs isolés intervient à l'issue de l'évaluation de leur minorité par les Conseils Départementaux (avec l'appui des préfetures). Même s'il n'existe pas de données publiques fiables, on constate une baisse significative du taux d'admission à l'aide sociale à l'enfance au fil des années, comme le démontre le rapport récent de la Cour des Comptes¹⁰. En l'absence de recours suspensif, la décision provisoire de refus d'admission à l'ASE exclut les jeunes demandeurs de toute forme de protection et les expose de nouveau à la rue. Or, il n'est pas rare que, ultérieurement aux décisions de refus de prise en charge délivrées par les conseils départementaux, la minorité des jeunes demandeurs soit finalement établie 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 des enfants dans certains départements¹¹.

- ➔ Conformément aux décisions du comité des droits de l'enfant¹² et à de nombreuses décisions de tribunaux administratifs pendant la crise sanitaire¹³, UNICEF France est favorable à **la mise en place d'un recours suspensif en cas de décision de non-admission au bénéfice de l'aide sociale à l'enfance.**

Cette part non négligeable de mineurs dont le droit à une protection n'est reconnu qu'à l'issue d'une longue période d'errance s'explique par l'absence de recours suspensif mais également et en grande partie par les défaillances/insuffisances du premier accueil dont ils ont fait l'objet en amont, ou de l'absence de fiabilité de l'évaluation de leur minorité, et notamment l'absence courante de prise en compte de leurs documents d'état civil (et l'absence de procédure visant à les reconstituer lorsqu'ils sont absents).

- ➔ UNICEF France recommande de **mieux prendre en compte les documents d'état civil** en sensibilisant les autorités aux dispositions garantissant la présomption de validité et au cadre légal dans lequel peut s'effectuer le renversement de cette présomption.

¹⁰ Cour des Comptes, La Protection de l'Enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant. Novembre 2020

¹¹ 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) »

¹² Le comité des droits de l'enfant 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 d'appel. Pendant que ce processus est en cours, la personne doit se voir accorder le bénéfice du doute et être traitée comme un enfant. » Il considère également que « le plus grand risque est d'envoyer un mineur potentiel dans un centre qui n'héberge que des adultes. »

¹³ Voir notamment TA Paris, ord. 15 avril 2020, n° 2006177/9, TA Paris, 27 avril 2020, n°2006563, Tribunal administratif de Montreuil, Ordonnance du 27 mai 2020 n°2004870.

- UNICEF France recommande de développer les bases de données à disposition du Bureau de la Fraude Documentaire et de l'ensemble des acteurs judiciaires afin de fiabiliser et d'affiner l'analyse des documents d'état civil.
- **En cas d'absence de documents**, les jeunes devraient être accompagnés par les autorités administratives et judiciaires dans **la reconstitution de leur état civil** conformément à l'article 8 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

L'évaluation sociale, dont les modalités ont été redéfinies par l'arrêté du 20 novembre 2019, comporte de nombreux biais attendant à la formation des personnes en charge de l'évaluation, les conditions dans lesquelles sont menés les entretiens, le nombre d'entretiens ainsi que leur durée. L'extrême précision requise en ce qui concerne les détails spatio-temporels de leurs parcours et la chronologie des événements ne semble pas adaptée aux capacités des jeunes interrogés *a fortiori* lorsqu'ils n'ont pas bénéficié de mesures de protection satisfaisantes. L'évaluation « *de l'apparence physique et du comportement de la personne évaluée* » prévue par la réglementation est de nature à produire des interprétations subjectives.

- La pluridisciplinarité suppose que l'équipe d'évaluation sociale soit composée d'au moins deux professionnels exerçant dans les domaines l'action socio-éducative, de l'action sociale, de la santé ou de la psychologie dont au moins un travailleur social diplômé d'Etat de niveau III ou supérieur.

L'utilisation des examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge a été inscrite – sous certaines conditions – dans la loi du 14 mars 2016. Le Conseil Constitutionnel a consacré leur utilisation dans une décision du 21 mars 2019 tout en rappelant les garanties applicables. **Cette méthode reste largement contestable en raison de l'absence de validité scientifique des méthodes utilisées, de l'absence d'enjeu thérapeutique et du détournement courant du consentement des jeunes soumis aux tests, compte tenu des conséquences dissuasives du refus de s'y soumettre.**

- UNICEF France se prononce pour l'interdiction des examens médico-légaux visant à déterminer l'âge des mineurs non accompagnés.

L'application du décret du 30 janvier 2019 en déployant l'intervention de la préfecture dans l'évaluation de la minorité des enfants, et la création d'un fichier national biométrique est également de nature à éloigner les mineurs isolés sans protection d'un accès à une prise en charge. Plusieurs facteurs dissuadent les jeunes isolés de solliciter une protection : l'absence de garanties entourant le recueil des données personnelles (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) mais également la possibilité donnée 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, sans qu'il lui soit possible d'exercer un recours effectif devant le Juge des enfants. **Dans certains départements, un**

jeune sur deux renonce finalement à demander une protection et fugue par crainte de se rendre en préfecture (parfois de crainte d'être expulsé vers son pays d'origine).

On déplore également le fait que l'enregistrement des données personnelles conditionne souvent la poursuite de l'évaluation, les conséquences négatives tirées du seul refus de se soumettre au recueil de leurs données personnelles, et le fait que de nombreuses décisions d'admissions sont basées uniquement sur les résultats de la consultation des fichiers. Enfin, 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 pouvant constituer des sources d'erreur supplémentaires, notamment en prévoyant la collecte et la comparaison de leurs données personnelles avec le fichier VISABIO.

→ UNICEF France est favorable à **l'abrogation du décret du 30 janvier 2019** et s'inquiète des mesures visant à la généralisation de son application.

Les conditions de prise en charge des MNA confiés aux départements sur décision judiciaire varient d'un département ou d'un service à l'autre et sont très disparates. Alors que de nombreux mineurs isolés bénéficient d'une prise en charge de qualité, pour certains, une décision de justice n'est pas toujours synonyme de protection effective.

Certains d'entre eux demeurent sans protection malgré la décision judiciaire : il arrive que le conseil départemental n'exécute pas la décision, en violation de la loi, ou qu'après la mise en œuvre de l'orientation nationale, le département ou l'autorité judiciaire remettent en cause la décision de justice initiale ou procède à une réévaluation de la situation du mineur. De manière paradoxale et malgré ce qui avait été annoncé, le décret du 30 janvier 2019, n'a pas empêché les réévaluations de la minorité à l'origine des départements pour des mineurs faisant l'objet d'une décision de placement qui leurs sont orientés dans le cadre de la répartition nationale. Une pratique désormais « *quasi-systématique* » dans « *de nombreux départements* » selon la Cour des Comptes¹⁴.

[La réponse pénale réservée aux MNA en conflit avec la loi est aujourd'hui inadaptée.](#)

S'il n'existe pas de données permettant de corroborer l'idée d'une augmentation de la part des MNA parmi les mineurs en conflit avec la loi, il existe des tendances s'agissant du traitement judiciaire dont ils font l'objet.

Ce dernier est ainsi marqué par le recours important à des procédures accélérées ainsi que par une tendance au recours à des mesures plus répressives au détriment de mesures davantage éducatives. Ainsi il apparaît selon l'ONPE que les MNA plus souvent déférés devant le tribunal pour enfant après leur garde à vue et sont davantage incarcérés que les autres mineurs en conflit avec la loi. D'ailleurs certains lieux de détention ont connu une augmentation de près de 50% du nombre de MNA détenus¹⁵.

¹⁴ Cour des Comptes, La Protection de l'Enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant. Novembre 2020

¹⁵ Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Rapport d'activité*, 2018.

Selon l'ONPE, les magistrats estiment que le public des MNA serait « plus difficile à capter », ne présenterait pas de garanties de représentation suffisantes, et donc qu'il y a un risque de fugue plus élevé de par sa « mobilité » importante. C'est là le signe de l'insuffisance des mesures de prévention et des obstacles à l'accès à la protection précédemment mentionnés. C'est également le signe de réponses souvent « morcelées » de la part des autorités administratives et judiciaires. Le fonctionnement territorial de la protection de l'enfance (ressort du tribunal pour enfant, compétence départementale de l'ASE) est peu adapté à la situation de certains MNA qui sont amenés à se déplacer entre plusieurs départements.

- ➔ UNICEF France est favorable à l'application du principe « un enfant : un juge », visant à l'assignation d'un juge des enfants référent par jeune désigné à chaque fois qu'un même mineur est en relation avec la justice (au civil ou au pénal) de façon à garantir une continuité dans les réponses judiciaires dans une logique de protection.

Il découle du principe d'individualisation de la prise en charge **que la réponse pénale soit adaptée à la situation de chaque enfant, à ses besoins et à la nature des faits qui lui sont reprochés**. Or, il existe une forte tendance à essentialiser le profil des MNA et notamment les MNA en conflit avec la loi, pour qui on a tendance à appliquer des solutions de prise en charge préconçues. Toutes les solutions de prise en charge disponibles et mises en œuvre par la PJJ devraient être mobilisées en fonction du profil des jeunes et de leurs besoins. La question du placement en centre éducatif fermé (CEF) demeure néanmoins problématique. En effet, le recours à ce type de placement se généralise et risque de conduire à une incarcération plus systématique de ces jeunes¹⁶.

La protection contre les formes d'emprise, de traite et d'exploitation doit nécessairement être intégrée dans les solutions de prise en charge mobilisées pour ces jeunes dans les décisions prises par les juges des enfants en matière d'assistance éducative et en matière pénale.

Les problématiques multiples que connaissent les mineurs isolés victimes ou à risque de TEH doivent encourager à penser des modalités de prise en charge de grande qualité, et répondant à un investissement élevé en termes de ressources financières et humaines favorisant les approches pluridisciplinaires. Un certain nombre de bonnes pratiques ont été développées s'agissant de la prise en charge et la mise à l'abri des enfants victimes de traite¹⁷. La prévention des disparitions d'enfants (fugues et kidnapping) doit encourager les acteurs de leur protection à prendre des mesures qui peuvent être multiples et ne suggèrent pas nécessairement une privation de liberté.

La possibilité de mobiliser des structures de prise en charge éloignées des lieux de vie (et donc d'exploitation) constitue une piste intéressante. Elle permet de compliquer la

¹⁶ Article L.113-7 al.3 du code de la justice pénale des mineurs : « la violation des obligations auxquelles le mineur est astreint en vertu des mesures qui ont entraîné son placement dans le centre, y compris en cas d'accueil temporaire dans un autre lieu, peut entraîner le placement en détention provisoire ou l'emprisonnement du mineur »

¹⁷ Recueil des pratiques relatives à la mise à l'abri des enfants victimes de traite des êtres humains traitant du premier accueil, des règles et des réponses aux transgressions et de la sécurité. ECPAT France

recherche de l'enfant par son exploitateur et évite les rencontres inopinées avec ce dernier. Il est également conseillé de séparer les enfants victimes du même réseau lorsqu'ils sont orientés ensemble, sauf dans le cas des fratries, pour éviter qu'un des enfants/ou adolescents soit lié aux trafiquants et serve de chaperon. **L'anonymat des centres d'accueil constitue également une forme de protection**, leur adresse et leur téléphone ne sont pas communiqués et ne doivent pas apparaître dans les décisions judiciaires.

Dans la mesure où les disparitions interviennent très souvent dans les premières 24h-72h de l'accueil, il convient de porter une attention spécifique à la procédure d'accueil et aux premières étapes de leur prise en charge. Les professionnels conseillent de faire en sorte que l'enfant se sente attendu, que son arrivée soit dûment préparée, que l'équipe éducative se présente (et présente son rôle), qu'il bénéficie d'intimité, qu'il puisse découvrir le lieu d'accueil et se sentir en sécurité. La planification dans les premiers jours de petits événements (soins, laverie, rencontres...) peut permettre d'organiser les premiers jours dans le temps et de différer l'envie et la possibilité de fuguer.

Les professionnels conseillent d'élaborer un plan de sécurité individualisé, pour chaque enfant sur la base de ses besoins et de l'évaluation des risques (notamment de fuite et de kidnapping), régulièrement revu, et associant l'enfant. Les jeunes doivent être interrogés sur les éléments qui font qu'ils se sentent en sécurité. Le plan doit être limité dans le temps et la procédure de révision doit être transparente. Il peut inclure des restrictions de liberté temporaires : les sorties peuvent être accompagnées, en présence de travailleurs sociaux, le recours au téléphone ou aux réseaux sociaux limité (ou uniquement en présence d'un professionnel), les modalités d'échange avec la famille et les amis encadrées temporairement. Des tiers de confiance peuvent être mobilisés. L'enfant et l'adolescent devant être associé à chaque étape pour qu'il comprenne l'intérêt de ces mesures. La possibilité de mettre un téléphone d'alerte à disposition des enfants permettant de signaler un danger permet également de les sécuriser.

Une approche spécifique doit être adoptée s'agissant du respect des règles et des enjeux de discipline pour les mineurs victimes de TEH. D'une part, certains « *comportements inappropriés s'expliquent par l'expérience même de l'exploitation passée* » et en sont le symptôme, et il convient donc de distinguer « *les transgressions propres à tous les enfants et celles liées à l'expérience de traite de l'enfant* ». D'autre part, les mauvaises stratégies disciplinaires peuvent avoir des conséquences négatives importantes sur les enfants qui ont subi une exploitation et pour qui les punitions se sont souvent traduites par des privations. Selon les professionnels, pour éviter de reproduire les stratégies des exploitateurs il faut préférer des sanctions positives. « *Les réponses aux transgressions doivent donc être personnalisées afin d'être adaptées aux capacités et à l'histoire de l'enfant (notamment son expérience d'exploitation)* »¹⁸.

Le centre Esperanto en Belgique peut constituer une solution inspirante. Au moyen d'une combinaison de soutien juridique et d'hébergement sûr (dans un lieu tenu secret et avec des mesures de protection efficaces) dans un petit centre, l'ONG Esperanto offre une intervention

¹⁸ Ibid

globale aux enfants présumés victimes de la traite des êtres humains. L'objectif est de les accueillir, de les sécuriser et de les stabiliser, d'assurer un suivi éducatif et un accompagnement en santé. La privation de liberté au sens strict, bien que fondée sur une exigence de protection, semble cependant peu adapté au cadre juridique et à l'approche française de la protection de l'enfance. **Proposer des structures aux garanties d'accueil de même niveau, à un coût journalier similaire et appliquant les principes mentionnés ci-dessus pourrait déjà constituer une avancée.**

Les évolutions en cours ou à venir ne sont pas de nature à rassurer sur le respect de l'intérêt supérieur des enfants et risque d'aggraver la situation des mineurs non accompagnés.

S'agissant spécifiquement des mineurs isolés marocains, UNICEF est très préoccupé par les évolutions envisagées et notamment par les modalités de la coopération judiciaire franco-marocaine pour leur retour en famille ou leur placement transfrontalier. UNICEF France s'interroge d'abord sur les postulats ayant guidés le gouvernement à envisager des actions de coopération en particulier avec le Royaume du Maroc. Les arguments liés à la politique migratoire, aux difficultés pour les services de protection de l'enfance à adapter leur intervention ou la particulière visibilité des troubles à l'ordre public causés par une partie des mineurs isolés marocains dans certaines grandes villes françaises ne saurait justifier l'élaboration de mécanisme privilégiant le retour comme solution. UNICEF France souligne le risque – pour les mineurs marocains et d'autres nationalités qui pourraient être envisagées à l'avenir - de l'utilisation des instruments de coopération en matière de protection de l'enfance à des fins de contrôle migratoire et du détournement de la notion d'intérêt supérieur de l'enfant.

D'abord, contrairement à ce qu'affirmait le Ministre de l'Intérieur selon lequel « *c'est aux Maroc de s'occuper des mineurs marocains* »¹⁹ et dans la mesure où ils se trouvent sur le territoire français, c'est bien aux autorités de protection françaises de les prendre en charge, conformément à la loi qui prévoit que « *la protection de l'enfance a pour but de protéger les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.* » Il appartient comme développé ci-dessus, au juge des enfants de prendre des mesures d'assistance éducative pour que les jeunes soient protégés du danger et de personnaliser la réponse pénale en cas d'infraction.

Il convient de rappeler **qu'un mineur étranger ne peut pas faire l'objet d'un renvoi forcé vers son pays d'origine.** Le CESEDA prévoit explicitement que l'étranger mineur de dix-huit ans, « *ne peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français* »²⁰, ni ne « *faire l'objet d'une mesure d'expulsion* »²¹. Le retour du mineur ne peut être décidé que sur décision d'un juge des enfants, en stricte considération de l'intérêt supérieur de l'enfant²², et fondé sur le

¹⁹ <https://www.europe1.fr/politique/mineurs-isoles-avant-tout-des-enfants-qui-faut-encadrer-selon-darmanin-3996102>

²⁰ L-511-4 du CESEDA.

²¹ L521-4 du CESEDA.

²² Article 375-1 du Code civil et article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant

volontariat²³. La prise en charge des mineurs non accompagnés suppose la construction d'un projet pour l'enfant, construit avec son accord et conformément à son intérêt. C'est uniquement dans ce cadre qu'il peut être envisageable, dans le cas d'une reprise de contacts fructueuse avec la famille restée dans le pays d'origine, de recourir à l'aide au retour.

La Convention de La Haye de 1996 ne prévoit de coopération qu'en matière civile. Or il convient de noter que la loi marocaine de novembre 2003 « *relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Royaume du Maroc et l'émigration et l'immigration irrégulières* », a instauré un **délit d'émigration, pour lequel les mineurs de retour pourraient être poursuivis**. Par ailleurs la part des mineurs marocains qui semble visée par ces accords est souvent constituée de mineurs en conflit avec la loi en France. Enfin, le juge civil marocain n'est pas compétent pour placer un mineur dans un établissement de protection sociale, seul le « juge des mineurs » est compétent et ce dernier n'intervient qu'en matière pénale.

La réunification familiale ne peut s'opérer que sur décision du juge des enfants, si elle ne met pas en danger l'enfant et si la famille a la capacité d'assurer sa prise en charge. Or d'une part, l'analyse sociologique du projet migratoire, des conditions et déterminants du départ de ces jeunes, laisse supposer que leurs liens familiaux sont souvent détériorés ou distendus²⁴. Le rapport de Trajectoires indique que les mineurs rencontrés en France, proviennent souvent de quartiers périphériques de Tanger, de Fès et de Casablanca et que même si les dynamiques familiales sont variées, nombreux sont ceux qui ont connaissance de problématique de rejet familial, des formes de négligence ou de délaissement. D'autre part, si les instruments internationaux prévoient la possibilité pour la France de demander des informations aux autorités marocaines sur l'évaluation sociale et la famille de l'enfant, il convient de s'interroger sur la capacité de ces dernières à mener un travail dans de bonnes conditions et **selon quelles garanties pour l'enfant eu égard au fait que le mineur concerné peut être visé par ailleurs par des poursuites pénales du simple fait de son émigration**. Dans le cas où le mineur est retourné dans sa famille sans décision de placement, on peut également s'interroger sur la capacité des autorités marocaines à assurer le suivi de la situation du mineur au sein de sa famille.

Dans le cas où le mineur n'est pas recherché par sa famille, les gouvernements envisagent la possibilité d'un placement transfrontalier dans un établissement de protection sociale au Maroc, ce qui semble constituer une solution « en trompe l'œil ». En effet aujourd'hui, malgré les efforts importants du gouvernement, les conditions de prise en charge dans les dispositifs existants au Maroc ne permettent pas de garantir un accueil suffisamment protecteur ni d'assurer un accès effectif à leurs droits. Le SITAN²⁵ réalisé par UNICEF Maroc est particulièrement éclairant pour réaliser la réalité de la protection de l'enfance au Maroc et ses défis.

²³ Circulaire interministérielle du 25 janvier 2016, relative à la mobilisation des services de l'État auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels.

²⁴ Association Trajectoire, « *Recherche-action sur la situation des mineurs non accompagnés marocains* », Avril 2018, p.30

²⁵ UNICEF Maroc, situation des enfants au Maroc, analyse selon l'approche équité. 2019
<https://www.unicef.org/morocco/rapports/situation-des-enfants-au-maroc>

A ce titre il faut mentionner que les mineurs marocains entre 16 et 18 ans ne bénéficient d'une protection qu'à titre exceptionnel et qu'il n'existe à ce jour **pas de système étatique d'accueil des enfants en besoin de protection autre que pour les enfants en conflit avec la loi**. Les établissements de protection sociale qui prennent en charge cette mission de protection de l'enfance sont gérés majoritairement par des associations. Le financement public des établissements est réduit et inscrit dans la limite de 30% du budget. Le reste du financement étant assuré par les fonds propres des associations. **L'absence de cadre normatif fait qu'il existe de fortes disparités entre les différents lieux de prise en charge en termes de qualité, de continuité, de capacité d'accueil et d'accessibilité de l'offre de services**. Si certains établissements, proposent des conditions de prise en charge relativement acceptables, d'autres se rapprochent davantage de grands « pensionnats » aux taux d'encadrement très réduits, aux conditions de prise en charge et de protection des mineurs parfois très insuffisantes (en termes d'accès à des personnes extérieures par exemple...). Dans les établissements de prise en charge sociale, le manque de qualification, d'expérience professionnelle ou de formation appropriées du personnel, ainsi que le manque d'adaptation des programmes de réinsertion sont autant de facteurs qui entravent l'épanouissement des enfants. Dans ce contexte, il est illusoire de penser que les autorités marocaines de protection de l'enfance réussiront ce que les autorités de protection françaises ont échoué à réaliser depuis 2013, s'agissant de l'adaptation des dispositifs de protection à ce public en particulier.

→ **Un placement transfrontalier au Maroc n'aurait dans ces conditions, aucune plus-value par rapport à un placement en France et ne serait donc pas conforme à l'intérêt supérieur des enfants.**

Concernant la réforme de la justice pénale des mineurs enfin, certaines dispositions semblent viser particulièrement les MNA et risquent de les éloigner davantage des mesures éducatives.

C'est le cas du recours envisagé à l'audience unique dans le cadre d'un déferrement quand le mineur est poursuivi pour le délit de refus de se soumettre aux opérations de prélèvements externes (prise d'empreintes digitales, palmaires ou photographies). En effet, les MNA font souvent l'objet d'opérations (définies à l'article 55-1 du CPP) de relevés signalétiques et notamment de prise d'empreintes digitales, palmaires ou de photographies nécessaires à l'alimentation et à la consultation des fichiers de police, dans la mesure où les fichiers destinés au contrôle migratoire sont nombreux. Compte tenu des multiples implications et conséquences du croisement des données personnelles avec des fichiers dont la finalité est le contrôle migratoire (Agdref2, Visabio, Eurodac...), il est courant que les mineurs en situation de migration refusent de se soumettre aux opérations de prélèvement. A fortiori, on constate souvent que les conditions ne sont pas toujours réunies pour permettre aux mineurs non accompagnés d'être informés de manière claire, adaptée, complète (et dans une langue qu'ils comprennent) sur les ressorts des procédures dans lesquels ils sont engagés, et donc être en mesure de consentir de manière éclairée à la collecte de données.

→ Une généralisation des audiences uniques est donc à craindre pour les mineurs non accompagnés, les excluant de fait des mesures de « mise à l'épreuve » éducative, et créant ainsi une rupture d'égalité.