



MINEURS À RISQUE ET VICTIMES DE TRAITE EN FRANCE

Enjeux de protection
et de représentation légale



**MINEURS À RISQUE
ET VICTIMES
DE TRAITE EN FRANCE**



Cette publication a été produite avec le soutien financier de l'Union Européenne. Le contenu de cette publication relève de la responsabilité entière d'ECPAT France dans le cadre du projet ReACT et ne peut en aucun cas être vu comme reflétant les opinions de l'Union Européenne.

En application du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, une reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2017.

ISBN : 978-2-11-145266-4

ECPAT France

MINEURS À RISQUE ET VICTIMES DE TRAITE EN FRANCE

Enjeux de protection et de représentation légale

SOMMAIRE

Avant propos de la Défenseure des enfants	7
Remerciements	9
Résumé de l'étude	13
Méthodologie	19
Chapitre 1	
Réalité de la traite des mineurs en France	21
Outils statistiques	21
Réalités de la traite et profils des mineurs	22
Chapitre 2	
Cadre juridique, politiques publiques et mise en œuvre	29
Cadre juridique	29
Politiques publiques	32
Regards sur la mise en œuvre	34
Chapitre 3	
Problématiques d'accès à la protection de l'enfance et vulnérabilité à la traite	41
Défaut de mise à l'abri, d'exécution de certaines mesures et de prise en charge	41
Minorité contestée, expertises et conséquences	43
Présomption de minorité et protection pour les victimes de traite	48
Chapitre 4	
Identification et signalement de mineurs victimes de traite	51
Cadre institutionnel	51
Constats en pratique	51
Mineurs exploités à des fins de commission de délits ou de crimes	54
Mineurs non accompagnés étrangers (en zone d'attente et sur le territoire)	56
Disparitions de mineurs	57

Chapitre 5

Accès à un représentant légal (tuteur ou administrateur *ad hoc*) **59**

Tutelle ou administration <i>ad hoc</i> : dispositions existantes	59
Difficultés d'accès et dans l'exercice des mandats	61
Compétences, formation et ressources	68
Suivi et contrôle dans l'exercice des mesures	74

Chapitre 6

Accès à un avocat **79**

Cadre juridique	79
Accès en pratique	81
Compétences et besoins de formation	81

Chapitre 7

Rôle des représentants légaux et des avocats dans les procédures judiciaires **85**

Mission des tuteurs et des AAH	85
Ressources disponibles	86
Points de vue des professionnels	87
Mesures de protection dans le contexte d'une procédure pénale	90
Difficultés spécifiques	93

Chapitre 8

Situations des mineurs victimes exploités à des fins de commission de délits ou de crimes **97**

Cadre de référence en matière de poursuites et de politique pénale	98
Observations en pratique	99
Problématiques spécifiques	105

Chapitre 9

Recherche et construction d'une solution durable **107**

Considérations générales	107
Maintien en France et accès au séjour	109
Accès à la protection internationale (asile et protection subsidiaire)	112
Retour dans le pays d'origine	118

Chapitre 10

Recommandations **121**

Formation des professionnels	121
Réponse judiciaire (mineurs victimes de traite à des fins de commission de délits ou de crimes)	123
Accès à la représentation légale et au soutien juridique	125
Interprétariat et communication avec les mineurs	129
Coopération internationale	129
Partage de connaissances juridiques et de jurisprudence	130
Intérêt supérieur des mineurs et principe de diligence	131

Annexes **133**

Annexe 1 Fiche ressource	
Représentation légale des mineurs victimes de traite	135
Annexe 2 Liste des professionnels rencontrés	150

Ressources documentaires **152**

Acronymes **159**

AVANT PROPOS DE LA DÉFENSEURE DES ENFANTS

La problématique des enfants victimes de traite des êtres humains est encore, en France, largement méconnue de l'opinion publique qui porte sur eux un regard tantôt compassionnel et tantôt stigmatisant, mais aussi des institutions comme des professionnels des champs social et judiciaire, pourtant chargés à un moment ou à un autre d'assurer leur protection.

Car comme le montre l'ensemble des recommandations publiées par le Défenseur des droits depuis plusieurs années, ces enfants (je préfère retenir ce terme, conforme à la Convention Internationale des droits de l'enfant) doivent être considérés comme des enfants en danger et bénéficier à ce titre des mesures d'assistance éducative nécessaires pour les protéger.

Nous avons exprimé à différentes occasions notre vive inquiétude quant à l'identification et au repérage des victimes potentielles de traite des êtres humains, s'agissant des « mineurs non accompagnés » qui se présentent volontairement pour une demande de prise en charge au titre de la protection de l'enfance ; inquiétude également quant à leurs modalités d'accueil et à l'insuffisance notoire de leur accompagnement par un tuteur ou un administrateur *ad hoc*.

Récemment, en juillet 2016, le Défenseur des droits a ainsi invité les services évaluateurs ainsi que les services de l'aide sociale à l'enfance à prêter une attention particulière à cette identification, quel que soit l'âge des victimes, afin de les orienter prioritairement sur les dispositifs de protection adaptés et les procédures adéquates.

Nous avons également régulièrement attiré l'attention des pouvoirs publics sur nos fortes préoccupations concernant les enfants présents sur le bidonville de Calais, en particulier au moment des diverses opérations de démantèlement, sources de fragilisation accrue voire de disparition pour les enfants et les adolescents, filles et garçons, et donc de risques majorés de traite et d'exploitation.

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, dans ses observations finales adressées à la France en janvier 2016, a exprimé ses préoccupations à ce titre, en relevant en particulier l'insuffisance des mesures prises pour

identifier correctement les victimes de traite en se fondant sur l'intérêt supérieur de l'enfant et le non-respect de la présomption d'innocence, notamment dans le cas d'enfants contraints à commettre des délits ; le non-respect de l'obligation de garantir les services d'un interprète et d'un administrateur *ad hoc* tout au long de la procédure ; enfin l'insuffisance de la prise en charge des enfants victimes de vente ou de traite. Sur la base de ces constats, il a formulé quatre grands types de recommandations qu'il appartient désormais à l'État de mettre en œuvre.

Je tiens donc à saluer l'étude réalisée par ECPAT France et qui soulève avec justesse et précision « les enjeux de protection, de représentation légale et d'accompagnement dans les procédures judiciaires » des enfants en risque et victimes de traite dans notre pays.

Cette étude, qui fait référence en divers endroits aux préconisations du Défenseur des droits, constitue un outil de travail essentiel pour l'ensemble des institutions et des professionnels concernés.

Elle contribue aussi à alerter sur la situation de ces enfants envers lesquels les obligations qui sont les nôtres au titre de nos engagements internationaux ne sont pas suffisamment respectées.

Pour ma part, j'ai été frappée par un constat de l'étude : celui d'une forme de « résignation » des professionnels et des bénévoles au regard des obstacles nombreux rencontrés dans l'accès aux droits de ces enfants, et qui seraient intégrés dans leur pratique.

Puisse donc cet ouvrage soutenir et encourager les différents acteurs dans leurs interventions auprès de ces enfants, afin de faire connaître et reconnaître les difficiles réalités de ces derniers et faire prévaloir leurs droits fondamentaux.

La Défenseure des enfants,
Adjointe du Défenseur des droits
Geneviève Avenard

REMERCIEMENTS

Cette étude a été réalisée par Antoine Meyer, consultant indépendant, pour le compte d'ECPAT France, avec le concours de Ludivine Piron, chargée de projets, et d'Éléonore Chiossone, conseillère technique protection de l'enfance et coordinatrice du projet.

Nous tenions à remercier sincèrement l'ensemble des institutions et des professionnels qui ont accepté de partager leurs expériences et leurs réflexions. C'est sur la base des échanges avec eux que de nombreuses recommandations ont pu voir le jour.

Nos remerciements vont également aux professionnels qui ont accepté de relire tout ou partie de l'étude en y apportant leurs remarques et leurs suggestions, et tout particulièrement M^e Catherine Delanoë-Daoud et M^e Delphine Lassailly, avocates au barreau de Paris (antenne des mineurs); Thomas Dumortier, docteur en droit et membre du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF); Bénédicte Lavaud-Legendre, juriste et chargée de recherche au CNRS.

Nous tenions enfin à remercier Geneviève Avenard, Défenseuse des enfants, pour l'avant-propos de cette étude.

DÉFINITION DE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

Article 225-4-1 du code pénal
modifié par la loi n° 2013-711 du 5 août 2013

I. – La traite des êtres humains est le fait de recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir à des fins d'exploitation dans l'une des circonstances suivantes :

1° Soit avec l'emploi de menace, de contrainte, de violence ou de manœuvre dolosive visant la victime, sa famille ou une personne en relation habituelle avec la victime ;

2° Soit par un ascendant légitime, naturel ou adoptif de cette personne ou par une personne qui a autorité sur elle ou abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;

3° Soit par abus d'une situation de vulnérabilité due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, apparente ou connue de son auteur ;

4° Soit en échange ou par l'octroi d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage.

L'exploitation mentionnée au premier alinéa du présent I est le fait de mettre la victime à sa disposition ou à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin soit de permettre la commission contre la victime des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteintes sexuelles, de réduction en esclavage, de soumission à du travail ou à des services forcés, de réduction en servitude, de prélèvement de l'un de ses organes, d'exploitation de la mendicité, de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité, soit de contraindre la victime à commettre tout crime ou délit.

La traite des êtres humains est punie de sept ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende.

II. – La traite des êtres humains à l'égard d'un mineur est constituée même si elle n'est commise dans aucune des circonstances prévues aux 1° à 4° du I.

Elle est punie de dix ans d'emprisonnement et de 1 500 000 € d'amende.

RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE

Pratiquement toutes les formes de traite à l'égard de mineurs, telles que couvertes par la définition pénale actuelle (article 225-4-1, code pénal) existent aujourd'hui sur le sol français. La situation de mineurs exploités à des fins de commissions de délits ou de crimes constitue une réalité sociale préoccupante dans plusieurs zones urbaines couvertes par ce projet (incluant Paris, Lyon, Marseille, Lille). Si les données statistiques restent limitées, un certain nombre d'initiatives sont en cours pour mieux appréhender les réalités de la traite et le profil des mineurs exposés. Si des cas de mineurs français ont été rapportés (traite à des fins de proxénétisme notamment), les mineurs étrangers non accompagnés (MNA) sont aujourd'hui particulièrement exposés. Les situations identifiées en 2016 dans les différents camps de la région de Calais sont en ce sens symptomatiques des défis pouvant plus largement concerner les zones d'habitat informel (bidonvilles) où la présence d'acteurs publics est souvent limitée, et où les acteurs associatifs présents ne sont pas nécessairement formés pour pouvoir détecter et signaler adéquatement ces situations (chapitre 1).

S'agissant du cadre juridique et des politiques publiques : la définition de l'infraction de la traite a été modifiée en 2013 afin d'assurer une plus grande cohérence avec les standards internationaux applicables ; des instructions ont été diffusées afin d'en assurer une application plus large par les juridictions ; les droits des victimes ont, de manière générale, été également renforcés en cohérence avec les évolutions du droit européen. Un certain nombre d'outils ont également été développés pour guider les professionnels, notamment dans l'évaluation de la vulnérabilité des victimes (mineures comme majeures), ou encore l'organisation de la représentation légale des mineurs victimes d'infractions pénales. Les mesures plus spécifiquement consacrées aux mineurs victimes de traite inscrites dans le Plan national d'action contre la traite (2014-2016) – accès inconditionnel à la protection (soutien spécifique dans le cadre du système de protection de l'enfance et solutions pour les mineurs « à la fois auteurs et victimes ») – doivent encore trouver une traduction sur le terrain. Plusieurs initiatives et projets sont en cours, notamment en matière d'hébergement sécurisé, sans pour autant constituer une réponse systématique, à dimension nationale. De l'avis de nombreux professionnels entendus dans le cadre de cette étude, une plus grande mobilisation politique et de nouveaux moyens humains et budgétaires restent impératifs (chapitre 2).

Les ressources limitées du système de protection de l'enfance et les difficultés pour y accéder sont plus généralement sources de vulnérabilité pour les mineurs ou les jeunes majeurs étrangers non accompagnés, nombreux à rester sans accompagnement ou à bénéficier d'une prise en charge limitée (avec parfois un hébergement en hôtel). Dans certains départements, les recours contre les mesures de protection ordonnées par le juge des enfants sont systématiques, et certaines restent inexécutées. De nombreux professionnels font état de remises en cause fréquentes de l'identité et de l'âge déclarés, et déplorent l'absence, en pratique, de bénéfice du doute en faveur de la personne (cf. la circulaire du 25 janvier 2016) ou de présomption de minorité telle que prévue par les textes européens s'agissant de ceux victimes de traite. Les pratiques à cet égard restent excessivement variables, y compris au niveau des juges des enfants, notamment dans l'attente des résultats d'éventuelles investigations ou expertises. Les délais constatés, pour obtenir une audience ou pour la réalisation de vérifications documentaires sont souvent de plusieurs mois et se révèlent inadaptés à l'urgence. Ils contribuent dans de nombreuses situations à retarder l'accès des mineurs à une protection et à une assistance éducative effectives. Face aux invitations à produire d'éventuels documents alternatifs, certains mineurs pourront être là aussi exposés à des réseaux criminels et à l'exploitation. S'agissant des méthodes de détermination de l'âge par examens radiologiques osseux – ordonnés à différents stades des procédures : si celles-ci ont récemment trouvé un encadrement législatif (article 388, code civil), leur opportunité et leur fiabilité restent contestées par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), le Défenseur des droits (DDD) et d'autres autorités indépendantes, nationales et internationales. Les pratiques locales restent là aussi très hétérogènes. Ces réalités invitent certains professionnels à réinterroger le fonctionnement général du système d'évaluation, aujourd'hui piloté par les départements, et la capacité à assurer effectivement, dans ce cadre, une prise en compte des besoins individuels de protection, y compris pour des jeunes majeurs relevant potentiellement de l'aide sociale à l'enfance (article L. 112-3, CASF). Des préoccupations connexes existent à l'égard des poursuites pénales, qui sont désormais fréquemment ordonnées dans certains ressorts (comme à Lyon et Marseille) à l'encontre de jeunes un temps pris en charge et dont la minorité est remise en cause. Outre les conséquences pouvant en découler (dommages-intérêts imposés, rupture de prise en charge et de scolarisation sans accès garanti aux dispositifs réservés aux adultes, placement en rétention, incarcération, défaut d'état civil opposable

sur le territoire...), ces procédures, de par le prisme appliqué, ne permettent pas de déceler d'éventuelles situations de traite ni d'atteindre les réseaux pouvant par exemple intervenir dans la production de faux documents (chapitre 3).

L'identification et le signalement de mineurs en situation de traite restent limités. Peu de situations de MNA victimes sont actuellement détectées dans le cadre de l'assistance dont ils bénéficient en zone d'attente, ou lorsqu'ils sont identifiés sur le territoire et qu'il est procédé à une évaluation de leur situation. Le manque de formation sur cette problématique peut expliquer pour part les difficultés constatées. Plusieurs professionnels entendus admettent ainsi ne pas se sentir réellement en capacité de détecter des situations, et notamment celles de mineurs sous contrainte ou sous emprise. Le défaut de suivi sur certaines situations signalées – ou de retour d'information, en aval, sur le suivi réalisé – est également de nature à susciter un découragement chez certains professionnels. Les lacunes identifiées affectent particulièrement les mineurs exploités à des fins de commission de délits ou de crimes, dont les besoins de protection peuvent demeurer largement ignorés et insatisfaits. Certains professionnels évoquent aussi l'existence de préjugés culturels parmi les facteurs susceptibles de freiner ou de faire obstacle à la prise en charge de certains mineurs. Une attention renouvelée est requise s'agissant des disparitions de mineurs, susceptibles d'intervenir dans différents contextes : départs vers d'autres départements après un refus de prise en charge ou face à des délais excessifs, fugues des établissements dans lesquels ils sont accueillis ou transferts dans un autre pays de l'UE, parfois à l'initiative des personnes responsables de leur exploitation, etc. (chapitre 4).

Le système actuel de représentation légale des mineurs – incluant ici tutelle et administration *ad hoc* – et son fonctionnement présentent un certain nombre de limites, auxquelles sont susceptibles d'être confrontés les mineurs victimes de traite, au même titre que d'autres mineurs sans parents ni proches sur le territoire ou dont les parents sont dans l'incapacité de veiller à leurs intérêts. Il apparaît insuffisamment réactif, fiable et donc insuffisamment protecteur. L'accompagnement dans la durée et dans l'ensemble des procédures pertinentes ne se déclenche parfois pas pour certains des mineurs victimes. Le régime de représentation légale par défaut prévu pour certains mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance (article 411, code civil) n'exclut pas des problèmes de positionnement vis-à-vis de l'intérêt strict de ces derniers. Une réforme globale pourrait notamment viser la désignation immédiate et systématique d'un représentant légal pour l'ensemble des MNA dès leur identification, y

compris à titre provisoire. En complément d'un renforcement du cadre juridique (procédures et critères d'ouverture des mesures, obligations de suivi, etc.), un service national chargé de la représentation des mineurs pourrait être créé, contribuer à une formation et un accompagnement renforcés des tuteurs et des administrateurs *ad hoc* (y compris sur les aspects relatifs à la traite), ainsi qu'à un suivi et un contrôle de l'exécution des mesures, en complément des responsabilités actuelles de l'autorité judiciaire sur ce plan (chapitre 5).

Les professionnels entendus ne signalent pas de difficultés particulières en matière d'accès à un avocat pour les mineurs concernés. Les dispositions existantes et le système d'aide juridictionnelle permettent un accès gratuit. Il n'existe pas de spécialisation réelle des avocats en matière de traite à l'égard de mineurs. Un certain nombre d'avocats travaillent néanmoins régulièrement en lien avec des associations compétentes sur une ou plusieurs formes de traite et/ou d'exploitation. Une spécialisation est en cours sur différents ressorts en ce qui concerne le conseil, l'assistance et la représentation des mineurs non accompagnés étrangers (MNA) dans l'ensemble des procédures auxquelles ils sont susceptibles d'être confrontés. Plusieurs avocats spécialisés en droit des mineurs (civil comme pénal) rapportent être intéressés par toute opportunité de formation sur la traite et d'accès à des informations utiles sur les phénomènes de traite à dimension internationale (par exemple sur les réseaux connus pour opérer avec et depuis certains pays, ou encore sur le profil des mineurs généralement concernés) (chapitre 6).

Une complémentarité est attendue des représentants légaux (administrateur *ad hoc* et tuteurs) et des avocats : rencontres régulières avec le mineur, information de ce dernier sur la procédure et ses enjeux, soutien et vigilance tout au long de la procédure vis-à-vis des responsables de leur exploitation, risques d'intimidations, etc. Leur plein investissement reste nécessaire pour assurer la protection du mineur, faciliter sa participation aux procédures et veiller au plein respect des droits et des garanties procédurales applicables. Tous insistent sur l'importance de la coopération interprofessionnelle et la nécessité d'échanger avec magistrats et professionnels sociaux pour permettre une appréhension et une compréhension globales de la situation du mineur. Dans la mise en œuvre de leurs mandats, plusieurs représentants légaux indiquent pouvoir s'appuyer sur les ressources de l'institution pour laquelle ils opèrent, pour bénéficier par exemple d'interventions de psychologues ou d'avocats partenaires. Pour les mineurs ayant pu être exposés à la traite et à l'exploitation, l'accès à différentes mesures de protection demeure souvent conditionné par l'ouverture d'une procédure pénale.

Les professionnels entendus suggèrent la nécessité d'une attention plus soutenue à l'égard des besoins émergeant en parallèle de la procédure ; des risques de disparition dans ce contexte ; de l'accès aux soins et à un soutien psycho-social ou encore de la situation des mineurs une fois la procédure judiciaire terminée (protection contre d'éventuelles représailles, accès aux dommages alloués, notamment lorsque les mineurs vivent à l'étranger ou y sont retournés, etc.) Parmi les défis récurrents signalés figurent l'accès à des interprètes qualifiés et la capacité à assurer un accompagnement continu, dans la durée, des mineurs (chapitre 7).

S'agissant des mineurs victimes de traite et commettant des crimes ou délits dans ce cadre : plusieurs professionnels entendus s'inquiètent de la façon dont le système judiciaire appréhende ces situations et y répond aujourd'hui. En dépit d'un cadre juridique désormais plus favorable (moyen/circonstance non requise pour caractériser une situation de traite à l'égard d'un mineur), les mineurs concernés sont susceptibles de faire tout de même l'objet d'arrestations, de retenues ou de gardes à vue, de condamnations et de détentions répétées. Rien ne fait *a priori* obstacle à ce que des poursuites pénales soient menées à terme à leur rencontre et aboutissent à retenir leur responsabilité pénale, alors que des investigations visaient parallèlement les responsables de leur exploitation. Si les contraintes en matière d'enquête ne peuvent être sous-estimées, avec des mineurs sous emprise dont la coopération est loin d'être acquise, certaines pratiques et certains choix procéduraux peuvent se révéler particulièrement préjudiciables pour les mineurs étrangers considérés comme étant sans résidence fixe. Des initiatives complémentaires sont attendues sur ce terrain (chapitre 8).

S'agissant de la recherche et de la construction d'une solution durable pour les mineurs concernés, et particulièrement pour les mineurs étrangers : les options possibles incluent un maintien en France avec développement d'un projet personnel et accès au séjour ; l'accès à la protection internationale (asile ou protection subsidiaire) ; un retour dans le pays d'origine ou dans un pays tiers. L'accès à un titre de séjour est prévu en cas de coopération avec les services judiciaires (articles L. 316-1 et R316-3, CESEDA). S'il est attendu d'une réforme récente et des instructions publiées qu'elles facilitent l'accès à un titre de séjour sur ce fondement, les entretiens menés suggèrent néanmoins un défaut d'information des professionnels à combler sur l'existence de ces dispositions. Certaines modifications du cadre juridique intervenues en 2016 (CASF) visent plus généralement une meilleure anticipation de la majorité (18 ans) et une organisation concertée de l'accompagnement de l'ensemble des mineurs confiés à l'aide sociale

à l'enfance vers l'autonomie et des solutions durables. Certains professionnels restent néanmoins réservés sur la traduction en pratique de ces dispositions, dans un contexte de restrictions parfois croissantes des opportunités d'accès à un accompagnement par l'ASE au-delà de 18 ans (comme le « contrat jeune majeur »). S'agissant de la protection internationale (asile et protection subsidiaire), les entretiens menés suggèrent là aussi un défaut d'information des professionnels de la protection de l'enfance sur la procédure, la possibilité même que des mineurs voient leurs demandes examinées, et les conditions, même limitées, dans lesquelles un mineur victime de traite pourrait se voir accorder une protection, à la lumière de la jurisprudence (notamment sur l'appartenance à un certain " groupe social "). Des initiatives (OFPRA) et des partenariats spécifiques (ASE et associations) visent actuellement à y remédier. L'option d'un retour dans le pays d'origine reste subordonnée à une volonté du mineur lui-même, et soumise au contrôle du juge des enfants (chapitre 9).

Les expériences recueillies auprès des professionnels confirment la pertinence et l'actualité des recommandations formulées jusqu'ici par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), le Défenseur des droits (DDD), ainsi que celles issues de travaux de recherche et d'évaluation cités dans le présent rapport. Celles figurant en conclusion s'inscrivent en complément. Elles s'attachent pour l'essentiel aux aspects suivants : formation des professionnels, futur du système de tutelle et d'administration *ad hoc* (tel qu'applicable notamment aux mineurs victimes de traite); réponse judiciaire à la situation des mineurs victimes de traite amenés à commettre des crimes ou des délits dans ce cadre. La coopération internationale, l'interprétariat et le partage d'informations (jurisprudence) comptent également parmi les domaines où des réponses complémentaires sont attendues. Est également rappelé en conclusion le principe de diligence qui s'impose pour l'ensemble des procédures relatives à la situation de mineurs. Mis en avant par différents textes internationaux, ce principe pourrait utilement trouver une traduction davantage contraignante en droit interne et dans les pratiques professionnelles en jeu, dans l'intérêt supérieur des mineurs concernés. Des règles complémentaires pourraient notamment intervenir non seulement s'agissant des délais de réalisation de vérifications documentaires ou d'expertises en lien avec la détermination de l'état civil et de l'âge, mais aussi en ce qui concerne l'examen des requêtes adressées directement au juge des enfants, ou au juge aux affaires familiales, en vue de l'ouverture d'une mesure de tutelle (chapitre 10).

MÉTHODOLOGIE

Cette étude a été initialement conçue comme une contribution au projet européen ReACT¹ cofinancé par la Commission européenne et impliquant cinq pays européens (Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas et Royaume-Uni). Axé sur le renforcement de la protection et de l'accompagnement des mineurs victimes de traite, ce projet a également permis le développement d'outils d'information (brochures, vidéo)² à destination des mineurs ainsi que de modules et sessions de formations pour les avocats et les représentants légaux (tuteurs et administrateurs *ad hoc*). Des ateliers de restitutions ont pu être réalisés en novembre 2016 dans une dizaine de villes en France³ avec les professionnels concernés par le sujet, l'objectif étant aussi de renforcer les échanges d'informations et d'outils et de partager des réflexes utiles en matière de protection des mineurs.

L'étude prend appui sur les cadres juridiques national, européen et international, l'examen de documents relatifs aux politiques publiques, les travaux d'institutions indépendantes (CNCDH et DDD notamment), ainsi que les travaux de recherches et contributions associatives récentes. Elle se nourrit largement d'entretiens avec de nombreux professionnels sociaux et judiciaires. Le cadre méthodologique et les protocoles d'entretien ont été définis conjointement avec les partenaires européens du projet. Les entretiens ont été menés, pour l'essentiel, entre mars et mai 2016, dans les départements suivants : Paris, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Oise, Ille-et-Vilaine, Nord, Pas-de-Calais, Isère, Rhône et Bouches-du-Rhône. Un groupe de travail a également été organisé à Paris avec plusieurs professionnels de la Croix-Rouge Française accompagnant et représentant des mineurs étrangers non accompagnés en zone d'attente et sur le territoire.

Le panel de professionnels rencontrés, 56 au total, inclut ainsi 12 avocats (dont 8 spécialisés dans les questions relatives aux mineurs) ; 11 AAH (personnes physiques ou membres d'associations ou de services de protection de l'enfance, professionnels ou volontaires) ; 7 représentants

1 *Reinforcing Assistance to Child victims of Trafficking – Projet de renforcement de la protection des enfants victimes de traite*, un rapport européen du projet sera disponible début 2017 sur site Internet d'ECPAT France, www.ecpat-france.org

2 Cf. chaîne Youtube, « ECPAT ReACT ».

3 Calais, Lille (2 ateliers), Lyon, Marseille, Nantes, Nice, Paris, Strasbourg, Toulouse.

des services de protection de l'enfance, notamment chargés de la situation des MNA ; 7 magistrats, dont : procureurs chargés des mineurs (2), juge pour enfant (1), juge d'instruction (1), juges aux affaires familiales chargés de la tutelle des mineurs (3) ; 1 professionnel de la protection judiciaire de la jeunesse ; 11 membres de la Croix-Rouge Française et d'associations actives sur ce terrain ; 5 travailleurs sociaux ou professionnels actifs dans des structures de soutien aux MNA. Ce panel n'inclut pas d'acteurs politiques ni de services de police judiciaire, de même qu'il n'inclut pas de mineurs eux-mêmes. Ces limites tiennent, outre à des contraintes de temps et de ressources, au cadre européen défini pour cette recherche et à la priorité accordée aux tuteurs, AAH et avocats, cibles privilégiées des modules et des sessions de formation développées dans le cadre du projet ReACT, dont cette étude participe.

La majorité des professionnels entendus n'avait pas été directement engagée dans des procédures judiciaires relatives à une infraction de traite à l'égard de mineurs, procédures qui restent encore aujourd'hui peu nombreuses. Beaucoup n'étaient pas familiers de la définition pénale de la traite et des réalités qu'elle recouvre. Pour autant, les entretiens ont révélé que nombre d'entre eux avaient en fait été confrontés à des situations qui auraient pu en relever et connaître des suites judiciaires à ce titre. La plupart, de par leurs fonctions, sont susceptibles d'y être demain confrontés et d'avoir à jouer un rôle dans la protection et l'accompagnement des mineurs concernés.

Une attention particulière a été accordée, dans le cadre de cette étude, à la question de l'accès à un représentant légal pour les mineurs victimes de la traite ou exposés à celle-ci, eu égard aussi au faible nombre de travaux s'y attachant. Sur cet aspect comme sur d'autres abordés, il est fréquemment fait référence au système de protection de l'enfance et à des dispositions généralement applicables aux MNA, ou/et à tous les mineurs, en l'absence de dispositions plus spécifiquement applicables aux mineurs victimes de traite.

L'étude se concentre sur la situation en France métropolitaine. Les informations figurant dans cette étude sont à jour au 15 octobre 2016.

CHAPITRE 1

RÉALITÉ DE LA TRAITE DES MINEURS EN FRANCE

OUTILS STATISTIQUES

En l'absence de mécanisme national d'identification et d'orientation spécifique¹, les données statistiques quant au nombre de mineurs reconnus comme victimes de traite en France restent à consolider². Ni le Plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016), qui fait uniquement référence à une augmentation significative ces dernières années³, ni le premier rapport du Rapporteur national sur la traite (CNCDH) n'incluent de données précises sur les mineurs victimes⁴. Ce dernier appelait ainsi à une approche plus méthodique permettant la désagrégation des informations disponibles par type d'exploitation et par profil des victimes (âge, sexe, nationalité), ce que les outils statistiques actuels des différentes institutions concernées (police, gendarmerie et justice notamment) ne permettent pas pleinement⁵.

Un certain nombre d'initiatives publiques ont néanmoins été engagées depuis afin de recueillir des données et de mieux cerner la réalité du phénomène de la traite des adultes et des mineurs. La MIPROF et l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) ont ainsi engagé un travail auprès des associations pour recueillir les données dont elles disposent à travers la mise en place d'un questionnaire en ligne⁶. Certaines publient des données issues de leurs activités d'identification et de

1 GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France* (2012), 16, parag. 126.

2 CNCDH, *Rapport sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains*, La Documentation française, Paris, 2016, p. 167.

3 Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, *Plan d'action national contre la traite des êtres humains* (2014-2016), p. 3.

4 CNCDH, 2016.

5 *Ibid*, pp. 82 et 90.

6 MIPROF, intervention d'Élisabeth Moiron-Braud, conférence de l'UNICEF-Hors la Rue-ECPAT France, Paris, 25 mai 2016 ; échanges par courriel avec M. J.L. Besson, Chargé d'études géostatistiques, correspondant OpenData, ONDRP, 6 et 9 décembre 2016.

soutien, mais toutes n'isolent pas nécessairement les situations des mineurs. Elles utilisent différentes nomenclatures pour des situations relevant de la traite ainsi que de diverses formes d'exploitation⁷. Un indicateur statistique composite est en développement dans le cadre d'un groupe de travail interinstitutionnel piloté par l'ONDRP⁸, avec pour objectif d'appréhender les réalités de la traite à différents stades : identification (par la police et la gendarmerie), accueil et suivi administratif (par les préfetures), poursuites et condamnations (par l'autorité judiciaire)⁹. Une intégration à terme des données issues du ministère du Travail est également prévue. En l'état, il n'y a pas de données disponibles s'agissant de l'éventuelle identification de cas par les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE), notamment les cellules de recueil des informations préoccupantes et les observatoires de la protection de l'enfance¹⁰.

Les données définitives compilées pour cet indicateur, en cours de vérification, devraient être disponibles au cours du premier semestre de 2017.

RÉALITÉS DE LA TRAITE ET PROFILS DES MINEURS

Les sources disponibles indiquent que toutes les formes de traite des mineurs sont susceptibles d'être identifiées en France, à l'exception peut-être du prélèvement d'organe(s)¹¹. En l'attente des données statistiques définitives, il peut être observé qu'en matière de traite, toutes formes confondues, les mineurs représenteraient près d'une victime sur 5 (parmi les victimes identifiées) ; que quelques centaines de ces mineurs auraient été identifiés comme par les services de police/gendarmerie et la justice ; et que les mineurs étrangers sont fortement exposés, notamment dans le cadre de l'exploitation de la mendicité¹². Le gouvernement avait fait état auprès du GRETA de 50 mineurs identifiés comme victimes de la traite, dont 21 l'ayant été par la BPM, dans le contexte de deux enquêtes relatives à des incitations à commettre

7 Organisation internationale contre l'esclavage moderne, *Rapport annuel d'activités*, 2013 ; Comité contre l'esclavage moderne, *Rapport annuel*, 2014.

8 Echanges par courriel avec M.J.L. Besson, Chargé d'études géostatistiques, correspondant OpenData, ONDRP, 6 et 9 décembre 2016.

9 ONDRP, *Mesurer la traite des êtres humains en France : un premier indicateur composite*, 2016. 10 Au niveau national, le personnel de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) a simplement récemment rapporté que 0,7 % des appels (235) reçus par la plateforme nationale de l'enfance en danger pourraient être liés à la traite ou à l'exploitation. CNCDH, 2016 (sur la base d'un entretien de 2015).

11 ONDRP, *Mesurer la traite des êtres humains en France : un premier indicateur composite*, 2016.

12 Echanges par courriel avec M.J.L. Besson, Chargé d'études géostatistiques, correspondant OpenData, ONDRP, 6 et 9 décembre 2016.

des délits dans la région parisienne, et les 29 autres par l'OCRTEH, alors qu'ils étaient victimes d'exploitation sexuelle¹³. Quoiqu'en augmentation, les procédures judiciaires restent relativement limitées en nombre, pour des raisons incluant des dépôts de plaintes peu nombreux (y compris par les victimes elles-mêmes), une capacité encore limitée des professionnels concernés ainsi que des institutions à identifier et signaler des cas (cf. chapitre 4), et des poursuites au titre de l'infraction de traite peu nombreuses (cf. chapitre 2).

FOCUS

Données issues de travaux récents

Une première étude menée par ECPAT en 2015 (*Mineurs et traite des êtres humains en France*) procède à une analyse qualitative de la situation de 70 mineurs identifiés comme victimes de traite ou d'exploitation¹ : 25 d'entre eux étaient victimes d'exploitation sexuelle (36 %), 24 de délinquance forcée (34 %), 15 d'exploitation domestique (21 %), et 6 de mendicité forcée (9 %)². L'association Hors la Rue, basée en région parisienne, a enregistré 80 cas de mineurs victimes d'exploitation en 2014 (principalement sous forme de mendicité forcée et de délinquance forcée)³. Une enquête auprès des professionnels dans le cadre d'un projet FRA relatif à l'exploitation par le travail a également fait état de situations de mendicité forcée, de délinquance forcée (les propres parents des mineurs en étant dans certains cas responsables), et d'esclavage domestique (de jeunes adultes parfois recrutés depuis l'étranger alors qu'ils n'avaient pas encore 18 ans)⁴.

1 ECPAT France, *Mineurs et traite des êtres humains en France*, Chronique sociale, Lyon, 2016.

2 *Ibid.*, p. 15.

3 Hors la Rue, *Rapport annuel d'activités*, 2014.

4 Dumortier T., Meyer A., *Severe Forms of Labour Exploitation – Supporting Victims of Severe Forms of Labour Exploitation in Having Access to Justice in EU Member States, France-2014*, IFDL/FRA, 2014.

S'agissant d'autres sources récentes : le Plan d'action national contre la traite, lancé en 2014, met en avant une augmentation du phénomène de la traite des mineurs en Europe et en France au cours des trois dernières années. Il en est de même pour « l'exploitation des mineur(e)s dans la commission de délits (vol à la tire, cambriolages) et la prostitution

13 Réponse de la France au Questionnaire pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains – Deuxième cycle d'évaluation (Réponse soumise le 15 février 2016).

de rue des mineur(e) s d'origine nigériane ou roumaine¹⁴ ». Le collectif associatif Ensemble contre la traite des êtres humains énumère, outre l'exploitation sexuelle, « la mendicité forcée, l'esclavage domestique, l'esclavage, le vol et autres délits commis sous la contrainte [...] et le mariage forcé¹⁵ ». Ce constat est repris dans un document du ministère de l'Intérieur¹⁶. En ce qui concerne l'exploitation sexuelle, la CNCDH a pu faire état, sur la base des estimations des associations, d'un nombre de mineurs actuellement en situation de prostitution pouvant être compris entre 4 000 et 8 000¹⁷ (la majorité des situations relevant probablement de la traite). Selon les auteurs, les estimations actuelles de mineurs qui pourraient avoir été victimes de traite oscillent entre plusieurs centaines et plusieurs milliers de cas¹⁸. Les lacunes précédemment citées en termes de statistiques rendent difficile l'évaluation des différentes formes de traite ainsi que l'examen de leur importance respective, de même que des considérations générales sur le profil ou l'âge des mineurs victimes (même si les mineurs de 15 ans et plus pourraient être les plus exposés).

En ce qui concerne les formes émergentes et/ou spécifiques constatées : la CNCDH, en se basant sur des rencontres avec les ONG, a soulevé le besoin de travailler sur la situation de jeunes mineurs vendus ou utilisés sur les routes migratoires, ainsi que des mineurs qui sont des victimes indirectes (par exemple les enfants souvent très jeunes des femmes victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle)¹⁹. L'un des professionnels interrogés dans le contexte de cette recherche a fait part de ses préoccupations à propos des cas de jeunes mères venant d'Albanie, probablement impliquées dans des réseaux de prostitution en Belgique alors que leurs enfants étaient placés dans des institutions de l'autre côté de la frontière, en France. D'autres professionnels (par exemple à Lille et Marseille) ont eu connaissance de récentes procédures judiciaires en lien avec le commerce d'enfants. Des femmes en cours de grossesse notamment originaires de Bulgarie étaient transférées en France afin d'accoucher dans des hôpitaux publics sous l'identité des mères bénéficiaires. L'exploitation de mineurs pour la fraude aux allocations, non signalée mais qui ne peut toutefois pas être exclue, ne serait

14 MIPROF, 2014, p.16.

15 Collectif Ensemble pour la lutte contre la traite des êtres humains, *Rapport alternatif au comité des droits de l'enfant*, 2015.

16 Ministère de l'Intérieur, *Stratégie nationale de prévention de la délinquance, boîte à outils « aide aux victimes et accès au droit »*, 2015, p. 2.

17 CNCDH, 2016, p. 160.

18 *Ibid.*

19 CNCDH, 2016, pp. 170-171.

probablement pas qualifiée en tant que telle de traite²⁰. Des mariages forcés sont signalés mais, en l'état de la législation, ne seraient pas non plus nécessairement qualifiés de traite en tant que telle. La traite pourra cependant souvent apparaître dans le contexte d'un mariage forcé. L'un des professionnels interrogés a également exprimé ses préoccupations à propos de mineurs impliqués dans des trafics de drogue, *de facto* sous emprise bien qu'initialement « volontaires » pour participer à ces trafics. Dans de telles situations, la contrainte peut découler de l'arrestation des mineurs et de la saisie de drogues en leur possession : lorsque la responsabilité leur en est imputée, une forme de dette se crée alors vis-à-vis des trafiquants, dette dont ils devront s'acquitter.

Les MNA semblent être particulièrement exposés aux diverses formes de traite, comme le rappelle la circulaire du 25 janvier 2016²¹. Ils sont notamment vulnérables vis-à-vis de réseaux de proxénétisme, d'exploitation de la mendicité forcée et de délinquance forcée²². Comme cela a été mis en lumière par la CNCDH, bon nombre de ces mineurs « sont éloignés de leurs familles et sont exploités dans l'économie informelle, où ils sont encore plus difficiles à repérer et sont confrontés à de nombreuses formes de violence. Les réseaux criminels, mais aussi des individus, voire leur famille, exploitent les enfants dans la mendicité, le colportage, le nettoyage des vitres de voiture et autres activités de rue. Certains enfants sont exploités comme passeurs de drogue ou incités à commettre des délits mineurs comme le vol à la tire ou le cambriolage²³ » (par exemple dans l'arrière-pays de la région de Marseille). Les MNA peuvent également être exploités et victimes de traite dans des contextes d'extrême vulnérabilité, dans des camps et/ou des bidonvilles comme ceux de la région de Calais, mais aussi plus généralement lorsqu'ils ne peuvent accéder au système de protection de l'enfance (voir ci-après).

20 Cela pourrait être qualifié d'exploitation au Royaume-Uni par exemple : Modern Slavery Act, 2015, Part 1, Offences, Section 3 (5) b), Meaning of Exploitation ; cf. également CEOP, *The Trafficking of Children into and within the UK for Benefit Fraud Purposes*, 2010.

21 Ministère de la Justice, *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*, 2016, p. 14.

22 CNCDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire*, 2014.

23 CNCDH, 2016, p. 208.

FOCUS

Situations dans les campements du Nord (avant le démantèlement d'octobre 2016)

Des préoccupations relatives à des cas de traite de mineurs ont émergé à propos de Calais et d'autres campements des alentours. Une étude menée en 2015 pour le compte d'UNICEF avait ainsi estimé à 500 le nombre de MNA dans les multiples sites de la région (Calais, Grande-Synthe, Angres, Norrent-Fontes, Steenvoorde, Tatinghem, Cherbourg) et à 200 ceux qui pourraient avoir disparu de ces sites depuis juin 2015. Le chiffre des MNA présents avait été réévalué à 861 fin août 2016 puis à 1 291 fin octobre 2016, au moment du démantèlement complet du site de Calais. Selon cette étude, les enfants restaient en moyenne cinq mois sur les sites, parfois jusqu'à une année, dans des conditions matérielles extrêmes¹. Après le premier démantèlement d'une partie de la « jungle », le Défenseur des droits a pu faire part de ses inquiétudes à propos du nombre grandissant de mineurs, en particulier âgés de 11-12 ans, accompagnés par des adultes sans qu'ils ne soit identifiés s'ils sont « un parent, un membre de la famille, un passeur ou un souteneur² ». Certaines sources et certains professionnels interrogés l'ont confirmé, rapportant des situations dans lesquelles les mineurs sont effectivement victimes de la traite et de l'exploitation³. Certains mineurs pourraient avoir été forcés à accomplir des tâches en échange du droit d'accès au camp (aller chercher de l'eau, faire la queue pour les adultes pour les douches, etc.), ou pourraient avoir été forcés à commettre des délits (y compris du trafic de drogue). Des réseaux de proxénétisme (notamment en provenance d'Albanie, un réseau ayant déjà été démantelé en 2015) auraient opéré à Paris, Lille et Madrid et exploité des mineurs de ces régions (avec des allers-retours sur Paris)⁴. Les mineurs vietnamiens identifiés sont exposés à la traite pour travailler dans des fermes de cannabis (cas signalés au Royaume-Uni, à Strasbourg et dans la région parisienne)⁵. Beaucoup de jeunes filles auraient pu être exploitées sexuellement contre la promesse d'un passage en Angleterre, les violences sexuelles constituant un problème plus global. Le DDD a

1 UNICEF, *Ni sains ni saufs, Enquête sur les enfants non accompagnés dans le nord de la France*, 2016, p. 10.

2 Défenseur des droits, *Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais*, 2015.

3 Entretien ECPAT à Calais.

4 UNICEF, 2016, pp. 84-85.

5 *Ibid*, pp. 87-88.

fini par souligner le manque de réponse publique adaptée pour protéger effectivement ces mineurs⁶. Cette situation, au moment où le démantèlement général du camp était anticipé (octobre 2016), illustre les lacunes du système de protection dans ces campements où les interventions des acteurs publics restent limitées, et où les personnels associatifs et les volontaires ne sont pas nécessairement formés à détecter et à signaler des situations de traite et d'exploitation (cf. chapitre 4)⁷. Plusieurs acteurs associatifs rencontrés insistent sur la difficulté à s'entretenir de manière confidentielle avec les mineurs résidant dans ces camps, sans les exposer davantage.

6 *Ibid*, pp. 45-48.

7 De Cleve A., intervention, Conférence UNICEF-Hors la Rue– ECPAT France, Paris, 25 mai 2016.

Il est difficile d'isoler des informations sur le profil des victimes – y compris sur leur nationalité. Les mineurs de l'Espace économique européen ainsi que les mineurs français n'échappent pas au risque d'exploitation et de traite. Plusieurs rapports mentionnent l'exposition particulière des mineurs d'Europe de l'Est aux diverses formes de traite (cf. dossier judiciaire au chapitre 7)²⁴. Originaires pour certains de pays de l'UE comme la Roumanie et la Bulgarie, ces mineurs peuvent être exploités dans différents pays européens, avec des déplacements réguliers. La CNCDH relève une augmentation du nombre d'enfants victimes en provenance de certains pays : Nigeria, Maroc, Afghanistan mais aussi Chine. Les réseaux de traite opèrent depuis de multiples régions du monde, y compris l'Afrique subsaharienne et le sous-continent indien²⁵. Les cas de mineur(e)s français(e)s relèveraient le plus souvent de traite à des fins de proxénétisme²⁶.

24 CNCDH, 2016, p. 211.

25 Ministère de la Justice, 2016, annexe 5.

26 CNCDH, 2016, p. 211 ; ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes-MIPROF, 2014, p. 4.

CHAPITRE 2

CADRE JURIDIQUE, POLITIQUES PUBLIQUES ET MISE EN ŒUVRE

CADRE JURIDIQUE

Le cadre juridique en 2013 permettant de poursuivre les auteurs de traite des êtres humains a été révisé. Pour les mineurs, il n'est désormais plus nécessaire d'établir le recours à un moyen ou une circonstance (par exemple par l'usage de la menace et/ou de la violence, par un ascendant, par abus de vulnérabilité...) parallèlement à l'action (le recrutement ou l'hébergement...) et la fin (réduction en esclavage, exploitation de la mendicité, proxénétisme...)¹. Ces deux derniers éléments suffisent donc pour caractériser la traite à leur égard. De plus, les sanctions prévues sont renforcées lorsque la traite est commise à l'égard d'un mineur, et le délai de prescription de l'action publique est également plus favorable : il est de vingt ans pour les crimes, courant à partir du moment où l'enfant a atteint l'âge de la majorité².

S'agissant des droits des mineurs victimes : un certain nombre d'évolutions sont issues de la transposition de la directive dite « victimes » de l'Union européenne³. Une loi de 2015 a ainsi renforcé les droits des victimes en modifiant le code de procédure pénale⁴. L'une des sections

1 Article 225-4-1, code pénal ; voir aussi Comité des droits de l'enfant, CRC/C/FRA/Q/5/Add.1, parag. 24 et 25.

2 Articles 7 et 706-47, code de procédure pénale. La CNCDH a pu considérer qu'il existait une restriction à lever sur ce dernier point, mais celle-ci n'est pas réellement établie. Selon l'analyse, ce délai prolongé ne s'appliquerait qu'aux situations pour lesquelles il existe une infraction de nature sexuelle précédée ou accompagnée de traite des êtres humains. Ainsi, toutes les formes d'exploitation ne seraient pas couvertes. En réalité, l'article 706-47, code de procédure pénale, précise l'applicabilité du titre sous lequel il s'insère à des procédures relatives à des infractions incluant la traite, sans restrictions relatives aux formes d'exploitation, de même qu'à d'autres infractions ne se rapportant pas nécessairement à des faits de nature sexuelle (actes de barbarie et torture, corruption de mineurs, etc.).

3 Loi n° 2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne (voir le chapitre 5).

4 Articles 10-2 à 10-5, code de procédure pénale ; Loi n° 2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne.

couvre les obligations d'information pour les agents et les officiers de police judiciaire, ainsi que d'autres droits : être accompagné par un service d'aide aux victimes (public ou associatif) ; bénéficier d'un interprète et d'une traduction des informations indispensables pour l'exercice de ses droits, si le français n'est pas compris ; être soutenu, à tout moment de l'enquête et sur demande, par un représentant légal ou un adulte de son choix (à moins qu'une décision contraire ne soit prise et motivée par l'autorité judiciaire compétente). Il est également prévu que la vulnérabilité et les besoins de protection spécifiques des victimes soient évalués. L'autorité qui entend la victime collecte les premiers éléments de l'évaluation. Sur cette base, l'évaluation peut être élargie, avec l'accord de l'autorité judiciaire compétente⁵. D'autres garanties sont applicables au bénéfice des mineurs victimes de traite, à l'instar de l'expertise médico-psychologique destinée à déterminer la nature et l'importance des dommages subis, mais aussi la nécessité d'un traitement ou de mesures de protection spécifiques. Cette expertise peut être ordonnée dès le stade de l'enquête, à l'initiative du procureur⁶. Une réforme plus récente de 2016⁷ prévoit également la possibilité pour les victimes de traite « ayant contribué par leur témoignage à la manifestation de la vérité et dont la vie ou l'intégrité physique est gravement mise en danger sur le territoire national », de bénéficier de mesures de protection comme l'utilisation d'une identité d'emprunt. Cela peut s'étendre à des membres de la famille et aux proches⁸. (pour les dispositions relatives à la représentation légale, cf. chapitre 6). Au titre de la protection des témoins existe aussi la possibilité de déclarer comme domicile l'adresse du commissariat ou de la brigade de gendarmerie, ou de voir son identité protégée dans la procédure⁹ ; ou, depuis la réforme précitée de 2016, celle de l'avocat ou d'une association compétente (cf. article 2-22, code pénal)¹⁰. Des garanties similaires ont été renforcées pour les personnes mises en cause, et pourraient donc trouver à s'appliquer pour des mineurs interpellés et entendus en lien avec des infractions pénales éventuellement commises dans le cadre d'une situation de traite¹¹.

5 Article D1-3, code de procédure pénale.

6 Article 706-48, code de procédure pénale.

7 Loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

8 Articles 706-40-1 et 706-63-1, code de procédure pénale.

9 Articles 706-57 et 706-58, code de procédure pénale.

10 Article 706-40-1, code de procédure pénale.

11 Voir notamment articles préliminaire, 803-5 et D. 594-3, code de procédure pénale.

Les dispositions relatives au système de protection de l'enfance sont normalement applicables à tous les mineurs, indépendamment de leur nationalité ou de leur statut. La politique de protection de l'enfance a notamment 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 ¹² ». Le code civil donne compétence au juge des enfants pour ordonner des mesures d'assistance éducatives lorsque « 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 ¹³ ». Le placement temporaire d'un mineur peut également être ordonné à tout moment par le procureur, en situation d'urgence, rendant possibles des investigations complémentaires. Une telle décision reste sujette au réexamen du juge des enfants, compétent pour décider des mesures d'assistance éducatives appropriées pour la protection du mineur ¹⁴. Ainsi, si un protocole spécifique est prévu afin d'évaluer la situation des MNA, potentielles victimes et exposés à la traite, (cf. chapitre 4), le cadre juridique précité leur reste applicable (voir ci-dessous).

Au-delà de ce cadre général, des dispositions spécifiques visent la protection et le soutien des MNA à la frontière et lorsqu'ils sont présents sur le territoire national. Ces dispositions couvrent en particulier la protection à travers des mesures d'assistance et l'évaluation de leur situation, l'accompagnement dans une éventuelle demande d'asile. Concernant les mineurs présents à la frontière : la désignation sans délai ¹⁵ d'un AAH est prévue (cf. chapitre 5). Une circulaire de 2005 précise que ce dernier partage avec le procureur de la République les éléments d'informations qui sont susceptibles de justifier la saisine du juge des enfants ¹⁶. Elle rappelle en outre que « rien n'interdira à l'administrateur *ad hoc*, dans sa mission générale d'assistance du mineur isolé en zone d'attente, de saisir le parquet de la situation du mineur à toutes fins utiles (dénonciation d'un crime ou d'un délit, d'une situation de maltraitance...) ¹⁷ ». Un décret de 2015 rend également possible,

¹² Article L. 112-3, CASF.

¹³ Article 375, code civil.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Article L. 221-5, CESEDA.

¹⁶ Ministère de la Justice, *Circulaire n° CIV/01/05 prise en application du décret n° 2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc institués par l'article 17 de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale*, 2005.

¹⁷ *Ibid.*

pour toute personne, d'attirer l'attention du chef de la zone d'attente ou de son représentant, sur la situation de vulnérabilité d'un demandeur d'asile, justifiant ainsi des mesures spécifiques. Des informations quant à une vulnérabilité particulière pourraient également être transmises à l'administration chargée de l'asile (OFPRA), à condition que le demandeur d'asile ait préalablement donné son accord¹⁸. Pour les MNA présents sur le territoire (qui peuvent être victimes de traite), des circulaires de 2013 et 2016¹⁹ résument la législation et clarifient les étapes ainsi que le protocole d'évaluation de la situation d'un mineur (phase de mise à l'abri, évaluation et orientation), l'évaluation pouvant conduire à décider de mesures de protection dès lors que la minorité et l'isolement ou la vulnérabilité sont confirmés. Cela relève de la responsabilité des conseils départementaux, qui mandatent parfois des intervenants associatifs pour réaliser les évaluations et sont par ailleurs responsables de recueillir et d'évaluer toute information préoccupante concernant un mineur²⁰.

POLITIQUES PUBLIQUES

Le premier Plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016)²¹ inclut deux mesures spécifiques aux mineurs. Au titre de l'engagement à « assurer une protection inconditionnelle des mineurs victimes » est prévue l'organisation d'un « accompagnement spécialisé des mineurs victimes de traite dans le cadre de la protection de l'enfance », ainsi qu'une « protection adaptée aux mineurs qui sont à la fois auteurs et victimes » (mesures 10 et 11 du Plan).

Une convention devait être signée avec l'aide sociale à l'enfance afin de clarifier ses attributions en termes de soutien aux mineurs victimes (envisagée avec l'Assemblée des départements de France). Une sensibilisation à la situation de ces mineurs devait également être proposée aux personnels responsables de ce soutien. Des réflexions ont aussi été menées sur la façon dont il faudrait adapter la prise en charge des

18 Ministère de la Justice, *Décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 pris pour l'application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile*, 2015 ; article R. 213-3, CESEDA.

19 Ministère de la Justice, 2016 ; ministère de la Justice, *Circulaire relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation*, 2013 ; ministère de la justice, *Mise en œuvre du dispositif pour les mineurs isolés étrangers*, 2013.

20 Article L.226-3, CASF.

21 MIPROF, 2014.

mineurs, d'une part, et renforcer la formation des professionnels de la protection de l'enfance à la fois sur l'identification et sur la prise en charge des mineurs victimes de traite, d'autre part. Des avancées en matière de prévention étaient également attendues (avec le recrutement de médiateurs devant faciliter la transmission d'informations sur les mesures de protection disponibles pour les victimes, mineurs y compris). Certains groupes spécialisés sur la traite des mineurs devaient être créés au niveau local, à l'initiative des préfets et des procureurs, avec des commissions spécialisées au sein des conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, des dérives sectaires et des violences faites aux femmes, élargies à la prostitution et à la traite (CDPD). Ces groupes doivent inclure les institutions et les associations pertinentes (PJJ, ASE, magistrats spécialisés, police et gendarmerie, inspections académiques, associations...) et ainsi contribuer à la mise en œuvre d'actions spécifiques pour protéger les mineurs et assurer la poursuite des auteurs d'infractions²².

À l'intersection du cadre juridique et des politiques publiques et concernant l'accès à un titre de séjour pour les mineurs victimes de traite : une première circulaire de 2009 rappelait que, généralement, les mineurs étrangers n'ont pas besoin de détenir un quelconque titre de séjour tant qu'ils n'ont pas 18 ans²³. Un titre est requis uniquement lorsque, à partir de 16 ans, le mineur souhaite souscrire un contrat d'apprentissage. La coopération avec la police et les services judiciaires dans le cadre d'une procédure pénale peut mener à la délivrance d'un titre de séjour²⁴ pour les adultes, et pour les mineurs de plus de 16 ans souhaitant exercer une activité salariée ou suivre une formation professionnelle²⁵. La délivrance de ce titre est de droit, au moins pour les adultes, depuis une réforme de 2016. La possibilité pour un mineur victime d'avoir sinon accès à ce même titre de séjour à sa majorité sur la base donc d'une coopération préalable (plainte, témoignage)²⁶ est visée par une instruction de 2015 du ministère de l'Intérieur. Il y est ainsi précisé qu'un titre de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » peut être délivré à un résident étranger qui atteint l'âge de 18 ans et qui a été reconnu victime de traite ou de proxénétisme auparavant, qui a coopéré avec les auto-

22 Ministère de la Justice, *Circulaire du 22 janvier 2015 de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains*, 2015.

23 Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, *Circulaire sur les conditions d'admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme coopérant avec les autorités judiciaires*, 2009.

24 Article R316-1, CESEDA.

25 Article R316-3 CESEDA.

26 *Ibid.*

rités judiciaires, et qui, s'il était soumis à l'obligation d'avoir un titre de séjour, en aurait bénéficié sur la base de l'article L. 316-1 du CESEDA²⁷. Cependant, les entretiens menés pour cette étude suggèrent que ces dispositions restent peu connues (cf. chapitre 9).

Dans le domaine plus large de la prise en charge des victimes, un guide sur l'évaluation personnalisée des victimes, édité en 2013 (voir encadré ci-après), rappelait l'existence, en France, d'associations d'aide aux victimes : « À ce jour, les 167 associations conventionnées proposent dans plus de 1 500 lieux de permanence, dont 140 bureaux d'aide aux victimes situés au sein des tribunaux de grande instance, une prise en charge pluridisciplinaire gratuite et confidentielle, soit une écoute privilégiée, une information sur leurs droits, une aide psychologique, un accompagnement social et si nécessaire une orientation vers des services spécialisés²⁸. » Un décret de 2012²⁹ et une circulaire de 2013³⁰ préoyaient la généralisation de bureaux d'aide aux victimes (BAV) au sein des juridictions. Le code de procédure pénale³¹ précise la mission de ces bureaux, conçus comme des lieux uniques d'information, d'orientation et d'accompagnement des victimes pendant la procédure. On rappellera néanmoins que, sur un plan national, il existe relativement peu d'associations en mesure d'apporter un soutien spécialisé à des mineurs en situation de traite et de plus, dans le même temps, aux professionnels qui les accompagnent.

REGARDS SUR LA MISE EN ŒUVRE

Sur le cadre juridique : la majorité des professionnels interrogés, y compris les professionnels judiciaires, considère que la définition révisée de la traite, à l'égard des mineurs, est globalement positive. La CNCDH a néanmoins émis certaines propositions d'améliorations, en vue notamment de limiter les incriminations redondantes qui demeurent dans le droit pénal, qui peuvent par exemple amener certains magistrats à retenir d'autres qualifications (proxénétisme ou exploitation de la mendicité...)

27 Ministère de l'Intérieur, *Note d'information du 19 mai 2015 relative aux conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme*, 2015.

28 EVVI, *L'Évaluation personnalisée des victimes*, 2013, p. 39.

29 Décret n° 2012-681 relatif aux bureaux d'aide aux victimes, 7 mai 2012.

30 Ministère de la Justice, *Circulaire du 9 janvier 2013 relative à la présentation des bureaux d'aide aux victimes et des conditions de mise en œuvre de leur généralisation*, 2013.

31 Article D47-6-15, code de procédure pénale.

– et ce pour des raisons multiples³². Elle suggère en outre l'opportunité d'inclure le commerce d'enfants (cf. article 227-12, code pénal) dans le champ de la traite et d'engager une réflexion s'agissant des mariages forcés³³. Il est à noter que, dans certains cas, en fonction de la période des faits et conformément au principe de non-rétroactivité de la loi pénale, la définition antérieure à la révision de 2013 doit encore servir de référence. Ainsi d'une procédure ayant donné lieu à un procès en 2015, et dans laquelle plusieurs accusés ont été relaxés pour l'infraction de traite des êtres humains en raison de l'absence de preuve matérielle évidente permettant de conclure à un avantage ou à une rémunération, ou à une promesse d'avantage ou de rémunération, alors que la victime était âgée de 15 ans³⁴ (cf. aussi le cas du chapitre 7).

De récentes études³⁵, dont certaines émanant d'associations³⁶, pointent le faible recours à l'infraction de traite pour des situations qui en relèvent pourtant. Une circulaire de 2015, à l'intention des procureurs, les encourageait à poursuivre sous la qualification de traite lorsque cela était possible, en précisant, lorsque les faits concernent des mineurs, que « la caractérisation de la traite des êtres humains est possible même si elle n'est commise dans aucune des circonstances visées du 1° au 4° de l'article 225-4-1³⁷ ». Elle rappelle également aux magistrats les avantages de cette qualification en matière de procédure et de droits des victimes³⁸. Il est encore tôt pour évaluer précisément l'impact de cette circulaire, notamment sur le nombre de procédures ouvertes pour cette infraction.

Plusieurs initiatives ont permis le développement de conseils aux professionnels, notamment en matière d'évaluation de la vulnérabilité (voir l'encadré ci-dessous). Des guides pour professionnels ont récemment été publiés par le ministère de la Justice sur le thème de l'administration *ad hoc* des mineurs victimes d'infractions pénales (2014)³⁹ ainsi que sur la prise en charge des mineurs victimes d'infractions pénales (2015). Ce dernier fait directement référence à la directive de l'UE dite « victimes », et rappelle notamment l'obligation de signalement et la

32 CNCDH, 2016, pp. 70-71 ; voir aussi ministère de la Justice, 22 janvier 2015, p. 8.

33 *Ibid.* pp. 66-67 ; voir aussi ECPAT, 2016, p. 42.

34 Cour d'appel d'Aix-en Provence, 21 janvier 2015.

35 CNCDH, 2016, pp. 55-57 ; ECPAT, 2016, pp. 118-129 ; Dumortier T., Meyer A., *op. cit.*, 2014, pp. 30-32.

36 Collectif Ensemble contre la traite des êtres humains, 2015, p. 13 ; ECPAT, 2016.

37 Ministère de la Justice, 22 janvier 2015.

38 ECPAT France, 2016, p. 29.

39 Ministère de la Justice, *Guide Méthodologique. Représentation judiciaire et accompagnement des enfants victimes d'infractions judiciaires*, 2014.

possibilité pour le procureur de faire appel à une association d'aide aux victimes⁴⁰. Ces outils s'attachent au soutien et à la protection des victimes ou des mineurs victimes. Ils n'en sont pas moins pertinents pour l'accompagnement des mineurs victimes de traite.

FOCUS

Évaluation personnalisée de la situation des victimes

Le ministère de la Justice a joué un rôle actif dans un projet européen d'évaluation personnalisée des victimes (EVVI) qui a abouti à l'édition d'un guide pour les professionnels, disponible dans plusieurs langues¹. Ce document fournit également une vue d'ensemble de l'aide qui existe pour les victimes en France, avant, pendant et après les procédures². Concernant l'évaluation individuelle, le document indique : « Il n'existe actuellement aucune procédure qui permette une évaluation systématique des besoins de protection de la victime. Cependant, au cas par cas, si le magistrat saisi de l'enquête l'estime nécessaire, il pourra procéder à des investigations complémentaires permettant d'apprécier la vulnérabilité de la victime (expertises médicales, psychologiques, psychiatriques...). La victime qui s'est constituée partie civile, ou son avocat, pourra également solliciter ces investigations. Enfin, au stade de l'audience, le tribunal pourra ordonner de telles mesures, par exemple pour statuer sur la réparation du préjudice subi par la victime, ou lorsque la vulnérabilité de la victime constitue une circonstance aggravante de l'infraction entraînant des peines plus élevées³. » L'EVVI offre de plus une trame de questionnaire, centrée sur diverses infractions pénales émanant de l'article 22, parag. 3, de la directive, y compris la traite. Il reste à voir dans quelle mesure cet outil sera diffusé et utilisé par les professionnels concernés. Une expérimentation d'une prise en charge individualisée des victimes, en partenariat avec le réseau national des associations d'aide aux victimes, a été mise en place dans 7 tribunaux depuis le début de 2014 et devait être étendue en 2015⁴.

1 EVVI, 2013.

2 *Ibid*, pp. 37-40.

3 *Ibid*, p. 38.

4 *Ibid*.

40 *Ibid*, p.20.

Concernant les politiques publiques : le rapport 2016 de la CNCDH ainsi que des contributions émanant du collectif Ensemble contre la traite des êtres humains (y compris la traite sur mineurs) font état de progrès limités dans la mise en œuvre du Plan d'action national, en particulier dans la mise en œuvre des mesures concernant les mineurs⁴¹. L'identification reste une problématique majeure (cf. chapitre 3). Une étude récente met en évidence que l'accès à la protection et à la prise en charge reste, dans de nombreux cas, subordonné à l'ouverture d'une procédure pénale⁴². La capacité du système de protection de l'enfance et celle du système judiciaire à répondre aux besoins des mineurs sont souvent remises en question (cf. également chapitres 1 et 4)⁴³.

Les acteurs de terrain continuent de souligner le besoin d'avancer sur des solutions personnalisées et des solutions d'accueil et de placement sécurisés. Un réseau national d'accueil sécurisé comparable à celui mis en place pour les adultes (Ac-Sé) reste à mettre en place pour les mineurs. L'absence d'un tel réseau les rend vulnérables à une nouvelle exploitation et peut contribuer à ce qu'ils renoncent à déposer plainte⁴⁴ ou témoigner. Si un projet pilote a été mis en place dans la région parisienne (voir encadré ci-dessous), la réponse et les capacités d'accueil sur l'ensemble du territoire restent clairement sous-dimensionnées⁴⁵. Au titre du logement toujours, on relèvera qu'une réforme récente ajoute les victimes de traite à la liste des personnes prioritaires en termes d'accès aux logements sociaux. La mise en œuvre et l'impact de cette modification réglementaire restent à évaluer⁴⁶.

FOCUS

Projet pilote en matière d'accueil sécurisé

Un projet pilote mis en place dans la région Île-de-France vise à réserver des places en institutions pour un nombre limité de mineurs victimes de traite, en leur garantissant une prise en charge par des professionnels spécialisés. Prévu au titre du Plan d'action national contre la traite, ce projet engage un certain nombre d'institutions pertinentes sur le sujet (MIPROF, préfet de police, procureur, municipalité et/ou conseil départemental, direction locale de la PJJ, brigade

41 CNCDH, 2016, pp. 217-219.

42 ECPAT France, 2016, pp. 57-59.

43 *Ibid.*

44 Collectif Ensemble pour la lutte contre la traite des êtres humains, *Parcours croisés d'enfants victimes de traite des êtres humains en France*, 2015.

45 CNCDH, 2016, pp. 185-186.

46 Article L. 441-1, code de la construction et de l'habitation.

des mineurs, association spécialisée Hors la Rue). Il est normalement conçu pour les mineurs exposés à toutes les formes de traite (sur la demande des associations), mais cela reste à confirmer en pratique. Il devrait protéger les mineurs qui sont susceptibles d'être sous l'emprise des personnes les exploitant en les plaçant dans un environnement sécurisé, et est avant basé sur la nécessité d'un éloignement géographique et d'un soutien par des équipes spécifiquement formées. Il vise, outre ces solutions de placement, une procédure de signalement, la formation de professionnels et des mesures de prise en charge, dont la désignation rapide d'un AAH. Des formations spécifiques pourraient aussi cibler les familles d'accueil afin qu'elles constituent une alternative pour accueillir des mineurs victimes¹. Ailleurs en France, certains mineurs victimes de traite ont d'ores et déjà bénéficié d'un éloignement géographique et d'un placement dans un autre département. Ces réponses se sont souvent organisées de manière *ad hoc*, à l'initiative de professionnels concernés. En septembre 2015, une trentaine de mineurs bénéficiaient du dispositif parisien. Il s'agissait pour la plupart de mineures nigérianes victimes de traite à des fins de proxénétisme.

1 Collectif Ensemble pour la lutte contre la traite des êtres humains, 2015.

Par rapport au cadre de protection général et à l'accès aux mesures d'assistance éducative : de multiples inquiétudes ont été exprimées à propos du protocole mis en place pour évaluer la situation des MNA identifiés sur le territoire, et dont la mise en œuvre repose sur les conseils départementaux (ces derniers mobilisant parfois des associations pour conduire les évaluations)⁴⁷. Sa mise en œuvre à travers le territoire national a été jugée très hétérogène⁴⁸. De nombreux professionnels interrogés partagent ces inquiétudes (cf. chapitre 4). Le défaut de formation des professionnels de la protection de l'enfance est mis en avant dans un certain nombre de rapports ayant trait à la traite des mineurs (et plus généralement à la traite et à la prise en charge des MNA). Plusieurs responsables, au niveau des départements, partagent cette analyse, et insistent de plus sur le fait que les dispositifs d'accueil sont inadaptés aux MNA⁴⁹.

47 Martini J. F, « Mineurs étrangers isolés, le tri qui tue », in GISTI/Plein droit n° 92, 2012, p. 14.

48 I. GSJ, IGAS, IGA, *L'Évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013*, 2014, p. 52.

49 Sénat, *Rapport d'information sur la protection de l'enfance*, 2014.

On peut en outre constater un déficit d'attention à la traite dans les réflexions sur la protection des mineurs. Ainsi la feuille de route de la protection de l'enfance pour les années 2015 à 2017 ne fait pas de référence explicite aux mineurs à risque et/ou victimes de traite. Quelques références apparaissent concernant les besoins de solutions adaptées pour les MNA, sans davantage de développements⁵⁰. Une évaluation publique de 2014 sur la situation des MNA présents sur le territoire national n'évoque pas davantage les besoins de protection spécifiques des mineurs victimes de traite. D'après ses responsables, ces mineurs « sont rarement évoqués » dans les contributions sollicitées et reçues des conseils départementaux « car beaucoup plus difficiles à repérer⁵¹ ».

Concernant les formations : malgré des retards conséquents, des efforts sont en cours afin de fournir aux professionnels concernés des outils harmonisés à l'initiative de la MIPROF. Les premiers éléments sont attendus fin 2016. Le Plan d'action national contre la traite (2014-2016) indiquait que les états généraux du travail social seraient « l'occasion d'une réflexion pour une meilleure formation des agents de l'aide sociale à l'enfance sur l'identification et l'accompagnement des victimes de la traite ». Ce travail était toujours en cours⁵². Le plan d'action du gouvernement en faveur du travail social et du développement social rédigé fin 2015 n'inclut cependant pas de considérations ni de dispositions en ce sens. La CNCDH a appelé à l'harmonisation du processus d'identification des victimes au sein des différentes administrations⁵³.

Globalement, l'un des défis principaux reste probablement la mobilisation politique sur cette thématique et la coordination des acteurs publics. Le collectif Ensemble contre la traite a pu exprimer des inquiétudes s'agissant de la MIPROF : vacance prolongée du poste de coordinateur, réunions de travail trop peu fréquentes sur cette question des mineurs...⁵⁴. Avec la CNCDH⁵⁵, il a souhaité que cette mission interministérielle soit rattachée au bureau du Premier ministre. Une plus récente réforme prévoit l'établissement d'une instance générale chargée « d'organiser et de coordonner l'action en faveur des victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des

50 Ministère des Affaires sociales et de la Santé, *Feuille de route pour la protection de l'enfance 2015-2017*, 2015.

51 IGSJ, IGAS, IGA (2014), p. 21.

52 Ministère des Affaires sociales et de la Santé, *Rapport des états généraux du travail social*, 2015-2016.

53 CNCDH, 2016, p. 136.

54 Collectif Ensemble contre la traite des êtres humains, 2015, p. 16.

55 CNCDH, 2016, pp. 224 et 303-304.

êtres humains [...] dans chaque département⁵⁶», sans que celle-ci ne vise spécifiquement les mineurs.

Reste également posée la question des moyens d'action. Là encore, la CNCDH appelle à un engagement accru des pouvoirs publics, y compris pour permettre aux associations de disposer des moyens nécessaires à la mise en œuvre de leurs actions de prévention et d'accompagnement des victimes⁵⁷. Le collectif Ensemble contre la traite a pu considérer pour sa part, fin 2015, que « les moyens financiers pour les associations qui accueillent, accompagnent et soutiennent au quotidien les victimes de traite, pourtant préconisés par le Plan d'action national, sont aujourd'hui dérisoires⁵⁸ ». Le comité des droits de l'enfant des Nations unies s'est fait l'écho de ces préoccupations dans ses observations finales de 2016 concernant la France⁵⁹.

56 Article L. 121-9, CASF ; loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, 2013.

57 CNCDH, 2016, p. 224.

58 Collectif Ensemble contre la traite des êtres humains, *Communiqué*, 12 octobre 2015.

59 Comité des droits de l'enfant, 2016, parag. 79.

CHAPITRE 3

PROBLÉMATIQUES D'ACCÈS À LA PROTECTION DE L'ENFANCE ET VULNÉRABILITÉ À LA TRAITE

DÉFAUT DE MISE À L'ABRI, D'EXÉCUTION DE CERTAINES MESURES ET DE PRISE EN CHARGE

Comme résumé par un avocat entendu dans le cadre de cette étude, « moins les mineurs ont accès au système de protection de l'enfance, plus ils sont exposés à la traite ». D'autres professionnels confirment la vulnérabilité des MNA, exposés aux diverses formes d'exploitation dès lors qu'ils ne peuvent accéder au système de protection de l'enfance ou qu'ils ne reçoivent pas une protection et un soutien rapides et conséquents permettant de les éloigner de personnes responsables de l'exploitation ou susceptibles de les y soumettre.

Une telle préoccupation a également été relayée par la CNCDH¹. Comme constaté dans plusieurs départements, la mise à l'abri des mineurs isolés n'est parfois pas assurée, et l'évaluation de leur situation n'est pas toujours réalisée dans le délai légal imparti (cinq jours)². Certains mineurs vont rester dans la rue et/ou dans des endroits inconnus, dans l'attente d'un rendez-vous pour cette évaluation. D'autres sont hébergés dans des hôtels pour des périodes plus ou moins longues, sans aucune activité proposée ni adulte référent à même de veiller à leur protection. Dans des situations connues du DDD, des mineurs âgés de 17 ans se sont vu refuser l'accès au système de protection de l'enfance car ils étaient considérés comme trop proches de la majorité³. La CNCDH confirme les difficultés d'accès au dispositif de protection de l'enfance pour des mineurs âgés de plus de 16 ans⁴. Plusieurs professionnels ont partagé des expériences similaires. Ils dénoncent ainsi

1 CNCDH, 2016, p. 217.

2 DDD, Décision n° MDE-2016-183.

3 DDD, Décision n° MDE-2014-127, 2014.

4 CNCDH, 2016, p. 229.

le manque de ressources du système de protection de l'enfance, avec un budget et des moyens d'action limités, ce qui impacte les réponses individuelles. Des avocats indiquent également que certaines décisions de protection ne sont pas exécutées. Le manque de places disponibles est parfois mis en avant comme justification, informellement ou explicitement, en mémoire devant les juridictions, en cas de recours. Ces situations ont pu être décrites comme s'apparentant à une forme de « maltraitance institutionnelle ».

Les conditions d'hébergement – dans l'attente d'une éventuelle protection – sont parfois telles que les mineurs se retrouvent dans des parcs publics (comme le jardin des Olieux à Lille) ou dans des squats parfois connus des autorités (par exemple à Marseille). Le manque de toute forme de soutien social et financier peut également exposer les mineurs à l'exploitation. Ainsi, des mineurs ou de jeunes majeurs qui se sont vu refuser l'accès au système de protection de l'enfance ou qui n'ont pas bénéficié d'un soutien adéquat sont contraints à des « stratégies de survie » pouvant se traduire par du travail dissimulé ou par de la délinquance⁵. En outre, à Lille et à Paris, des professionnels rapportent que certains de ces mineurs, étant donné les difficultés d'accès au système de protection de l'enfance, se voient conseiller de et/ou finissent par délibérément commettre des petits délits afin d'être interpellés et éventuellement de bénéficier d'une place dans un foyer géré par la PJJ. Ces situations n'engagent pas nécessairement des faits de traite mais sont tout de même révélatrices des lacunes de protection systématique, qui maintiennent les mineurs dans des situations de grande vulnérabilité (cf. chapitre 4).

En pratique, et dans un contexte de restrictions budgétaires, des jeunes majeurs non pris en charge avant 18 ans (« primo-arrivants ») peuvent aussi être d'office exclus d'une prise en charge, au moment d'une évaluation initiale excessivement centrée sur la minorité, et bien que les dispositions prévoient que les interventions en protection de l'enfance « peuvent également être destinées à des majeurs de moins de 21 ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre⁶ » et que l'ASE peut prendre en charge temporairement « les jeunes de moins de 21 ans qui éprouvent des difficultés en termes d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants⁷ ».

5 PUCAFREU, rapport France, *Mineurs isolés étrangers et sans protection en Europe*, 2013, p. 52.

6 Article L. 112-3 CASF.

7 Article L. 222-5, CASF ; PUCAFREU, (2013), pp. 68-69.

Les professionnels interrogés dans le cadre de l'étude font état de difficultés récurrentes. Les recours des départements contre les mesures de protection ordonnées par le juge des enfants aux services de protection de l'enfance sont, sur certains ressorts, systématiques. La CNCDH soulève également, comme certaines associations, que la remise en cause de la minorité du jeune, lorsqu'elle est établie par un document d'état civil étranger, est une pratique récurrente.

MINORITÉ CONTESTÉE, EXPERTISES ET CONSÉQUENCES

Refus de prise en charge

Les décisions administratives et judiciaires valant refus de prise en charge de mineurs dans le cadre du système de protection s'appuient sur différents arguments. Il peut s'agir d'expertises qui remettent en cause l'authenticité des documents personnels ou l'impossibilité d'établir qu'un document considéré comme authentique correspond bien au mineur qui le produit (en l'absence de photographie d'identité), l'absence de légalisation des documents, les résultats d'expertises médicales mais aussi des contradictions dans les déclarations du mineur ou des « aspects physiques » qui ne correspondraient pas à l'âge allégué (s'ajoutant parfois à une situation d'isolement non établie). Dans un cas récent, la Cour de cassation n'a pas remis en cause une décision de la cour d'appel de Paris refusant d'admettre la minorité et écartant un acte d'état civil déclaré authentique en raison de déclarations de l'intéressé, et s'appuyant de même sur son « allure » et son « attitude » face à la Cour (sans plus d'explications)⁸. Des appréciations subjectives ou des pratiques contestables ont été rapportées par plusieurs avocats entendus (cas d'un mineur à qui il a été demandé d'exhiber ses dents à l'audience).

La faculté pour les mineurs concernés de contester une décision leur refusant l'accès au système de protection de l'enfance reste parfois limitée⁹, notamment en raison de l'absence, dans certains départements, de notification écrite et plus généralement en raison de lacunes dans l'information. Ainsi, certains mineurs n'exerceront pas leur droit de faire appel. Les délais pour une audience devant le juge des enfants et *a fortiori* en appel peuvent être importants, sans qu'il soit tenu compte de l'urgence des situations (par exemple des délais d'attentes constatés

⁸ Cour de cassation, Chambre civile 1, 11 mai 2016, n° 15-18.731.

⁹ CNCDH, 2014.

devant le juge des enfants pouvant aller jusqu'à plusieurs mois, avec des audiences parfois même fixées à la date d'accès à la majorité du jeune ¹⁰). Des décisions quant à une éventuelle mesure de protection sont parfois subordonnées à l'authentification préalable de documents d'identité ou aux résultats de l'expertise (cf. chapitre 3).

Les avocats interrogés insistent sur les efforts déployés pour contester certaines pratiques et les décisions rendues, qui s'appuient sur des arguments variables et susceptibles d'être considérés comme non pertinents par d'autres juridictions : résultats d'expertises, absence de présentation à une audition avec la PAF, appréciation subjective sur l'apparence du mineur, opposition au mineur de déclarations effectuées préalablement devant les autorités de l'immigration dans le cadre de l'entrée sur le territoire ou d'une demande de visa Schengen (où des mineurs ont pu déclarer être adultes, ce qui peut être aussi une stratégie pour éviter un renvoi facilité par des accords bilatéraux de coopération relatifs aux mineurs). Ce dernier élément apparaît comme un motif fréquent de remise en cause de la minorité, y compris en cours de prise en charge.

Vérifications documentaires et tests osseux

Les mineurs peuvent être entendus par les autorités policières pour vérification de leur identité mais aussi dans le cadre d'enquêtes préliminaires pouvant déboucher sur des poursuites (cf. Focus). Pour l'un des professionnels interrogés, « on ne pense pas en termes de vulnérabilité mais de minorité – qui doit être prouvée par la personne elle-même. On ne regarde pas la situation personnelle de l'enfant mais on se concentre sur la minorité et sa preuve, parfois en perdant des mois et des mois sur le sujet ».

Les expertises des documents d'état civil soumis par les mineurs peuvent être particulièrement lentes (notamment dans les ressorts où celles-ci sont désormais systématiquement ordonnées, causant d'importants retards) et compte tenu du faible nombre de professionnels formés au regard du nombre d'expertises sollicitées (approximativement 50 personnes formées pour environ 6 000 requêtes par an) ¹¹. Certains avocats contestent la fiabilité de certaines vérifications (avec des résultats pouvant varier suivant le service sollicité), et soulignent l'absence de possibilité de solliciter une contre-expertise documentaire. Des inquiétudes existent également quant aux conditions d'auditions de certains mineurs à des fins de vérification d'identité ou dans le cadre d'enquêtes

¹⁰ DDD, n° Décision MDE-2016-183, 21 juillet 2016.

¹¹ Lequeux N., *Formation Ac-Sé sur les mineurs victimes de traite*, Paris, 2 juin 2016.

pouvant donner lieu à des poursuites : cas rapportés d'auditions longues sans interruption, en audition libre et sans assistance, pressions inappropriées à l'encontre du mineur, ou disparition de documents fournis par des accompagnants (cf. Focus)¹².

Les méthodes de détermination de l'âge mobilisées sont hétérogènes, contestées et en conflit avec les recommandations internationales¹³ (cf. Focus).

FOCUS

Recours aux expertises médicales

Les expertises médicales mentionnées par les professionnels interrogés comprennent des radiographies des os (poignet et clavicule), des examens dentaires ou des examens des parties génitales et des caractères sexuels (ces derniers étant désormais interdits). Plusieurs professionnels soulignent que ces examens peuvent être particulièrement intrusifs, dégradants et traumatisants pour les mineurs qu'ils/elles ont accompagnés. Certains remettent en cause les qualifications et les accréditations de certains experts fréquemment sollicités pour réaliser ces expertises.

Les avocats accompagnant les mineurs et contestant ces méthodes ainsi que leurs résultats se réfèrent à de multiples avis et opinions émanant d'autorités administratives indépendantes – DDD, Comité consultatif national d'éthique (CCNE), CNCDH ou encore Haute Autorité de santé (HAS)¹. Certains évoquent également la dernière circulaire relative aux MNA qui rappelle que ces expertises doivent intervenir en dernier ressort et ne peuvent être le seul élément d'appréciation. Les magistrats sont plus ou moins sensibles à ces arguments, qui restent envisagés comme non contraignants. Les positions éthiques des praticiens médicaux varient également sur ce sujet, déterminant aussi de fait en partie les pratiques locales des magistrats.

En dépit d'une opposition significative à leur égard², et des amendements d'élus en faveur de leur suppression pure et simple, les examens radiologiques ont été légalisés dans une récente réforme « en l'absence de documents d'identité valables ou quand l'âge déclaré

1 Voir par exemple Décision du Défenseur des droits n° MDE-2016-052, 26 février 2016.

2 Collectif Interdisons les tests d'âge osseux sur les jeunes immigrés, *Le Monde*, 17 janvier 2015.

12 Voir aussi le collectif Ensemble contre la traite, *Rapport alternatif*, 2015, p. 3.

13 CNCDH, 2016, p. 176.

n'est pas vraisemblable ». Il est en outre précisé qu'ils ne peuvent avoir lieu que s'ils sont ordonnés par l'autorité judiciaire avec l'accord préalable du mineur³. De plus, « en cas de doute sur la minorité de l'intéressé, il ne peut être procédé à une évaluation de son âge à partir d'un examen du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires ». Des inquiétudes persistent cependant quant aux conditions de réalisation de ces expertises, et quant à l'enregistrement du consentement du mineur. Des pratiques illégales peuvent subsister. Un AAH a rapporté une situation dans une zone d'attente, dans laquelle un mineur a été menotté pour être transféré à l'hôpital le plus proche pour une radiographie, sans même que l'AAH n'en soit préalablement informé. Toute opposition peut avoir un impact négatif sur l'appréciation portée, certains avocats recommandent aux mineurs d'accepter ces examens. Ils veilleront ensuite à en contester la légalité et/ou la fiabilité des résultats. Plusieurs références internationales et des cas jurisprudentiels ont été rassemblés sur la plateforme InfoMIE à ce propos⁴. On rappellera ici que le Comité des droits de l'enfant a encore récemment appelé à la France à mettre un terme à l'utilisation des tests osseux et à privilégier d'autres méthodes⁵.

3 Article 388, code civil.

4 InfoMIE, *La Détermination médico-légale de l'âge*, sur internet.

5 Comité des droits de l'enfant, 2016, parag.74.

Conséquences

Plusieurs professionnels concluent à une absence générale de présomption de minorité tirée des déclarations du mineur et des documents produits, certains évoquant un climat de « suspicion générale » ou de « présomption de fraude ». La recherche met en lumière les pratiques excessivement variables en pratique, y compris parmi les juges des enfants, un bénéfice du doute (par exemple avec un placement) n'étant pas nécessairement appliquée dans l'attente, parfois excessivement longue, des vérifications ou de la remise de documents complémentaires exigés du mineur (authentification, délivrance d'une carte consulaire...). Des recours peuvent aboutir à des injonctions de prise en charge ou de réévaluation de la situation par l'ASE.

S'il est indéniable que des adultes tentent d'accéder au système de protection de l'enfance (notamment à des fins d'accès au séjour), les entretiens avec les professionnels suggèrent que l'attention actuelle portée à cette problématique minorité-majorité peut conduire les acteurs

concernés à limiter leurs investigations et leur attention aux besoins de protection, ce qui pourrait inclure des cas de traite. Les enquêtes et les auditions concernant les documents personnels ne sont pas nécessairement conduites dans une optique de détection d'éventuelles situations de traite ou d'exploitation. Il peut être rappelé que la plus récente circulaire de 2016 à propos des MNA¹⁴ dispose que « la vérification documentaire est susceptible de révéler des infractions de faux et d'usage de faux, mais elle peut surtout permettre d'objectiver l'implication de la personne qui les détient, comme auteur ou comme victime, dans des filières d'immigration illégale, voire de traite des êtres humains. La vigilance des services de l'État, et tout particulièrement des forces de police, à l'égard des filières criminelles de passeurs, participe de la garantie de protection des enfants isolés qui, par leur vulnérabilité, sont des victimes potentielles de la traite des êtres humains ». Un magistrat concède que les moyens d'enquêtes pour travailler en ce sens sont trop limités.

En outre, comme suggéré par l'un des professionnels, les demandes de l'administration, de magistrats ou d'avocats (par exemple pour les recours) tendant à ce que les mineurs produisent des documents d'identité additionnels ou alternatifs (tels qu'extraits d'actes de naissance, cartes d'identité, cartes consulaires...) peuvent être source d'expositions supplémentaires. Les mineurs peuvent ainsi être amenés à se tourner vers des réseaux, s'exposant ainsi à des formes directes ou indirectes d'exploitation. Ils sont également confrontés à des frais officiels ou éventuellement officieux, et aux pratiques d'intermédiaire s'agissant des demandes auprès des autorités consulaires de leur pays. L'acquisition de ces documents peut parfois nécessiter des mineurs qu'ils travaillent ou qu'ils s'engagent à des avantages en nature. Selon un professionnel entendu, les demandes relatives aux documents relèvent d'une forme d'hypocrisie, notamment pour les mineurs originaires de pays où le système d'état civil est connu pour être totalement défaillant. Ces situations ne reçoivent pas nécessairement l'attention qu'elles méritent, au niveau des signalements et des enquêtes (cf. chapitre 4).

Les tensions entre la protection de l'enfance et la politique de contrôle de l'immigration sont évidentes, de l'avis de plusieurs professionnels. La CNCDH indique également : « Que ce soit pour l'opinion publique ou pour les autorités publiques, ils (les MNA) sont actuellement majoritairement considérés comme migrants clandestins et non comme des enfants en danger qui nécessiteraient une protection adaptée et incon-

14 Ministère de la Justice, 2016, p. 3.

ditionnelle¹⁵. » Ces perceptions peuvent avoir une incidence à différents niveaux : dans le cadre de l'évaluation initiale (cf. chapitres 1 et 4), à travers les procédures relatives à la détermination de l'âge (cf. chapitre 3); ou dans la recherche et l'accès à des solutions durables et notamment au séjour en France (cf. chapitre 9). Ce climat de « suspicion » parmi les acteurs institutionnels envers les jeunes personnes est relevé par des MNA eux-mêmes¹⁶. Certains sont désormais exposés à des politiques pénales actives de poursuites pour escroquerie ou encore faux et usage de faux.

PRÉSUMPTION DE MINORITÉ ET PROTECTION POUR LES VICTIMES DE TRAITE

La Convention de Varsovie (article 10.3) et la Directive 2011/36 de l'UE (article 13.2) prévoient une présomption de minorité pour les victimes de traite dont il existe des raisons de penser qu'elles sont mineures, en l'attente de vérifications complémentaires sur ce point. Ces dispositions restent peu connues et très peu mobilisées, et la révélation préalable de la situation de la personne comme victime de traite constitue un pré-requis pour les mobiliser. Le Comité des droits de l'enfant s'est inquiété de leur non-application, notamment pour les mineurs contraints à commettre des délits¹⁷.

On relèvera cependant qu'une récente décision rendue par une juge des enfants à Lyon¹⁸ prend appui sur la première de ces dispositions (qui stipule qu'« en cas d'incertitude sur l'âge de la victime et lorsqu'il existe des raisons de croire qu'elle est une enfant, elle est présumée être une enfant et il lui est accordé des mesures de protection spécifique dans l'attente que son âge soit vérifié ») pour ordonner le placement provisoire d'une jeune nigériane victime d'un réseau de traite à des fins de proxénétisme et ordonner des investigations complémentaires sur son âge. Elle était accompagnée par une association spécialisée à Lyon. Sa prise en charge avait été initialement refusée par les services d'évaluation de la métropole (au motif d'incohérences et de problèmes concernant les documents d'état civil). La victime avait in fine notamment précisé avoir dû faire usage de documents d'état civil la déclarant majeure à la demande du réseau. Cette décision pourrait en inspirer d'autres à l'avenir.

15 CNCDH, 2016, p.235.

16 PUCAFREU, 2013, p. 46.

17 Comité des droits de l'enfant, 2016, parag.79.

18 Juge des enfants/Tribunal de Grande Instance de Lyon, Ordonnance de placement provisoire, Mlle A, 2016).

FOCUS**Poursuites pour escroquerie et faux et usage de faux**

Une problématique émergente est la poursuite de jeunes considérées comme adultes, généralement pour utilisation de faux documents ou escroquerie. L'ASE se constitue partie civile dans certaines procédures pénales de ce type et réclame une compensation financière pour les journées d'assistance éducative financées. Les politiques locales des parquets varient largement en la matière, de l'absence de procédures à des procédures quasi systématiques (à Marseille et à Lyon notamment).

La plus récente circulaire (2016) concernant les MNA indique que, en présence d'un délit manifeste de fraude sur l'identité, les préfets sont invités à faire connaître le cas au procureur. Ce dernier évalue alors les suites à donner à l'infraction dont il a eu connaissance, sur la base des éléments qui ont mené à contester la minorité du jeune¹. Lors de la procédure, les jeunes sont amenés à être auditionnés. Celles-ci ne sont pas nécessairement menées par des enquêteurs spécialisés pour les auditions de mineurs (auditions par la PAF...). S'ils sont poursuivis, ils seront entendus par le tribunal correctionnel (qui est une juridiction pour adultes, ce qui implique donc une présomption de majorité).

Une condamnation peut avoir des conséquences néfastes pour la personne ou le mineur concerné, au-delà même d'une potentielle peine de prison ou de dommages à régler pouvant aller jusqu'à plusieurs milliers d'euros. Cela peut en effet mettre fin à la protection par les services de protection de l'enfance (demande de mainlevée pouvant être présentée par l'ASE elle-même et parfois accordée alors même qu'un appel de la condamnation est en cours) ainsi qu'à leur scolarisation. Ils peuvent alors se trouver face à des difficultés dans l'accès à un hébergement d'urgence alternatif, étant considéré à ce niveau, et malgré la décision, comme mineur (le terme de « *majeurs* » a pu être utilisé pour qualifier ces situations paradoxales²). La remise en cause de leurs documents, parfois confisqués même lorsque des poursuites ne sont finalement pas engagées, fait obstacle à de nouvelles demandes de prise en charge (y compris dans d'autres départements) ou à des demandes de titre de séjour. Certains se retrouvent ainsi sans identité opposable sur le territoire français.

1 Ministère de la Justice, 2016, annexe 12.

2 PUCAFREU, 2013, p. 47.

Plusieurs professionnels confirment la violence de ces situations pour les jeunes qui ne comprennent pas toujours ce que cela implique. Elles peuvent également affecter le travail éducatif mené par les travailleurs sociaux. Il a pu arriver que des jeunes soient gardés au sein de structures, malgré des décisions judiciaires de mainlevée du placement, et ce à l'initiative de travailleurs sociaux en désaccord avec la décision judiciaire.

Dans le même temps, plusieurs professionnels sont d'avis que l'engagement, les moyens mobilisés et les résultats restent excessivement limités dès lors qu'il s'agit de rechercher et de poursuivre les auteurs de la traite ou des réseaux de passeurs. Les services d'enquêtes sont débordés par les demandes de vérifications documentaires. La circulaire de 2016 appelle pourtant à une vigilance spécifique, dans l'intérêt de la protection du mineur, indiquant que « la vérification documentaire est susceptible de révéler des infractions de faux et d'usage de faux, mais elle peut surtout permettre d'objectiver l'implication de la personne qui les détient, comme auteur ou comme victime, dans des filières d'immigration illégale, voire de traite des êtres humains³ ».

3 Ministère de la Justice, 2016, p. 3.

Dans ce contexte général, il apparaît désormais difficile de présumer systématiquement que les institutions compétentes considèrent et évaluent la situation individuelle de chacun des mineurs et leurs besoins de protection indépendamment de toutes autres considérations (abus constatés, problèmes de capacité d'accueil et d'hébergement, ressources financières...) et en appliquant effectivement un principe de bénéfice du doute pour la personne s'agissant de la minorité.

Plusieurs professionnels interrogés se demandent ainsi s'il ne serait pas préférable, en procédant à une modification de la répartition des compétences, de dégager les conseils départementaux (ASE) de l'évaluation – qu'ils assument aujourd'hui directement ou pour lesquelles ils mandatent des associations –, pour y substituer un acteur institutionnel national et garantir ainsi, aussi, une plus grande égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

CHAPITRE 4

IDENTIFICATION ET SIGNALEMENT DE MINEURS VICTIMES DE TRAITE

CADRE INSTITUTIONNEL

Il n'y a pas de mécanisme national d'orientation (NRM) en France. La charge d'identifier les situations de traite est partagée par tous les acteurs, en commençant par les autorités policières et les services de protection de l'enfance. Il peut être soulevé qu'une reconnaissance formelle des victimes reste « de la compétence exclusive des services de police et des unités de gendarmerie », selon une note d'information de 2015¹. Les magistrats (procureurs, juges d'instruction, juges du siège) seront *in fine* responsables de la qualification juridique des situations. Les services de protection de l'enfance des conseils départementaux (ASE) possèdent des cellules dédiées aux signalements de mineurs en danger (cellules de recueil des informations préoccupantes, CRIP). Celles-ci ne sont toutefois ni spécialisées ni nécessairement formées sur la question de la traite des mineurs².

CONSTATS EN PRATIQUE

Plusieurs professionnels rappellent que les mineurs les plus exposés à la traite ou qui en sont victimes sont probablement ceux sans contact avec le système de protection de l'enfance et les institutions publiques. La traite des mineurs n'est pas détectée là où les acteurs publics sont largement absents. Dans la région de Calais, le DDD exprimait en 2015 une inquiétude relative à « l'impossibilité d'objectiver la situation » des MNA, notamment par rapport aux rumeurs de prostitution. Une décision de 2015, confirmée par le Conseil d'État, enjoignait à l'État de procéder au recensement des mineurs non accompagnés en situation de détresse et de travailler sur leur placement avec les départements.

1 Ministère de l'Intérieur, *Note d'information du 19 mai 2015. Conditions d'accès au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains et de proxénétisme*, 2015.

2 ECPAT France, 2016.

Une étude récente menée pour l'UNICEF confirme la quasi-inexistence d'interventions publiques ou associatives dans des endroits moins connus de la région³. Celle-ci indique également que, en avril 2016, la MIPROF n'avait *a priori* pas encore effectué de visite sur les lieux, ni débloqué de fonds pour soutenir l'identification de mineurs en situation de traite⁴. Le gouvernement a également indiqué qu'une opération (dans le contexte des accords franco-britanniques) avait été lancée pour identifier les publics exposés à la traite et pour les soutenir, y compris avec une aide médicale et psychologique ainsi qu'avec des déplacements géographiques⁵. Un professionnel actif dans le travail social à Lille insiste plus globalement sur les difficultés des acteurs institutionnels et sociaux à établir des contacts dans les zones d'habitat informel afin d'être capable de détecter d'éventuelles situations. Comme le rappelle aussi l'étude de l'UNICEF, être en contact avec les mineurs de façon confidentielle reste difficile dans ce type d'environnement⁶. Une présence accrue d'acteurs publics sur ce type de terrains serait pourtant susceptible de prévenir le développement de l'exploitation. Cela devrait également permettre d'informer davantage les parents, lorsque ceux-ci sont présents, notamment sur l'existence de mesures de protection et d'accompagnement utiles pour eux et pour leurs enfants.

Les professionnels entendus dans le contexte de cette recherche n'ont rapporté que des cas exceptionnels pour lesquels les mineurs se sont présentés d'eux-mêmes afin de dénoncer leur situation d'exploitation. Certains pourraient avoir peur d'éventuelles représailles, directes ou indirectes, contre eux ou contre leurs proches, y compris en cas de retour dans leur pays d'origine. Les dettes sont fréquentes et identifiées par plusieurs professionnels comme entretenant une forme de contrainte. Plusieurs professionnels rapportent ainsi que des mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance cherchent activement à travailler. Certains évoquent des cas de mineurs renvoyant dans leur pays d'origine tout ou partie de l'argent de poche qu'ils reçoivent au sein des institutions les accueillant.

Comme suggéré par une étude récente, les professionnels s'abstiennent parfois de signaler des cas en raison du trop peu d'informations dont ils disposent, parce qu'ils considèrent que signaler n'aura pas d'impact (absence de retours ou de suite donnés à leur signalement) ou qu'inter-

3 UNICEF, 2016, p. 13.

4 *Ibid.*

5 Conseil d'État, ordonnance du 23 novembre 2015, commune de Calais (n^{os} 394540, 394568).

6 UNICEF, 2016.

venir ne relève pas nécessairement de leurs attributions⁷. Des lacunes existent également dès lors qu'il s'agit d'identifier les personnes ou des institutions à qui signaler ces situations. La définition de la traite et les formes d'exploitation qu'elle couvre ne sont pas connues d'un grand nombre de travailleurs sociaux, y compris ceux des services de protection de l'enfance. Plusieurs concèdent qu'ils ne se sentent pas en mesure d'identifier les situations et qu'ils ne sont pas équipés pour déceler les situations d'emprise. L'étude récente menée pour l'UNICEF dans le Calais relègue que très peu de situations sont signalées aux services de protection de l'enfance (CRIP) ou au procureur. Parmi les raisons potentielles citées : le manque de connaissances des procédures par les acteurs associatifs souvent employés comme bénévoles ; un sentiment de fatalisme face au peu de réponses institutionnelles ; une tolérance de la présence des MNA non pris en charge, parfois très jeunes, mais qui sont considérés comme étant seulement en transit⁸.

Certains travaux pointent un manque global de réactivité parmi les services de protection de l'enfance⁹ et au niveau de la police et de la justice, avec des signalements provenant des associations qui restent sans suites dans des cas d'exploitation pouvant donner lieu à de la traite¹⁰. Cependant, les informations que les victimes sont capables de fournir restent parfois extrêmement limitées (par exemple un mineur ou un jeune majeur victime dans un cadre domestique mais dans l'incapacité d'identifier le lieu et la maison dans laquelle ils ont été exploités ou de fournir des données utiles à l'identification des auteurs). Certains professionnels indiquent que certains juges des enfants tendent parfois à se concentrer sur la question de la minorité et de l'isolement des MNA, sans vigilance ni investigation spécifique par rapport à un éventuel risque de traite. Ils n'utilisent que de façon limitée les différents outils dont ils disposent pour obtenir des informations sur la personnalité et les conditions de vie du mineur (notamment les enquêtes sociales, les expertises psychologiques...) ¹¹. Au-delà de l'identification, plusieurs professionnels insistent sur l'hétérogénéité des pratiques des juges des enfants à l'égard des MNA ¹².

7 ECPAT France, 2016, pp. 33-34 et pp. 49-52.

8 UNICEF, 2016, p. 77.

9 CNCDDH, 2016, p. 172.

10 Voir notamment le collectif Ensemble contre la traite, qui mentionne les expériences des associations Hors la Rue, Les Amis du Bus des Femmes, 2015 ; et ECPAT France, 2016.

11 Article 1183, code de procédure civile.

12 Delanoë-Daoud C., Roth I., De Vareilles Sommières B., « Les mineurs isolés étrangers (MIE) devant le tribunal pour enfants de Paris », in *AJ Pénal*, Dalloz, 2016.

Les entretiens suggèrent également des lacunes en termes d'information et de formation sur l'opportunité de signaler des situations de traite subies par les mineurs et les jeunes majeurs dans leur pays d'origine, ou dans un pays de transit (cas rapportés par des professionnels notamment actifs dans le protocole d'évaluation des MNA, pour des mineurs ayant par exemple transité par la Lybie). On rappellera que le code pénal permet à *minima* l'ouverture de poursuites pour des faits de traite commis à l'étranger par des nationaux, indépendamment de toute condition de double incrimination ou de plainte sur le territoire étranger en question¹³.

MINEURS EXPLOITÉS À DES FINS DE COMMISSION DE DÉLITS OU DE CRIMES

La situation des mineurs victimes de traite à des fins de délinquance forcée constitue une préoccupation majeure, notamment en termes d'identification, et une réalité prégnante notamment à Lyon, Lille, Marseille et Paris. À Paris, il a été estimé en 2014 que les MNA d'Algérie, de Serbie et de Roumanie pouvaient représenter plus de la moitié de la délinquance juvénile, et qu'environ deux tiers des mineurs roumains et algériens rencontrés par les services travaillant auprès du tribunal étaient en situation de délinquance forcée¹⁴. Plusieurs professionnels ont indiqué avoir connaissance de situations qui n'ont pas fait l'objet du suivi nécessaire au moment du signalement avec l'activation de mesures de protection et/ou de mesures d'enquêtes et de réponses judiciaires (cf. chapitre 7).

Les mineurs sont susceptibles de rester sous une forte emprise des responsables de leur exploitation, ces derniers veillant à les maintenir à distance des autorités policières. Le défaut de présence et de suivi institutionnels dans les zones d'habitat informel où vivent certains de ces mineurs limite également l'identification. Les mineurs peuvent être régulièrement transférés vers d'autres pays (notamment au sein de l'UE) pour y être exploités. Un avocat a ainsi évoqué la situation d'un mineur clairement impliqué dans un réseau criminel qui disparaît puis réapparaît bien plus tard en France, et parle alors plusieurs langues – ce qui laisse à penser qu'il pourrait avoir été exploité dans d'autres

13 Article 225-4-8, code pénal ; voir aussi ministère de la Justice, *Circulaire du 22 janvier 2015*.

14 Charmain M., UEAT Paris, *Forced Juvenile Delinquency, Children Trafficking and Exploitation*, Powerpoint, Paris, 2015.

1 STEMO Paris Centre, *Prise en charge des mineurs isolés étrangers, Bilan 2014*, 2014.

pays européens. Souvent, à cause de leurs attaches personnelles et/ou familiales, les mineurs ne viendront pas dénoncer d’eux-mêmes la situation dans laquelle ils sont, et ne se considéreront pas spontanément comme des victimes.

Les lacunes en termes d’identification et de signalement peuvent concerner tous les professionnels qui ne sont pas toujours conscients que les situations de mendicité ou de criminalité peuvent être des situations de traite qui devraient quoi qu’il en soit les mener, voire les obliger pour les agents publics, à signaler les faits. L’un des avocats interrogés juge plus généralement que la conscience du fait qu’un mineur puisse être exposé et vulnérable de par les actes de délinquance qu’il commet et le réflexe de protection font trop souvent défaut. Ces lacunes peuvent également provenir des échecs des mesures de protection mises en place pour certains mineurs, source d’un sentiment d’impuissance parmi les professionnels, à différents niveaux. Cela a été également documenté dans une étude récente¹⁵.

Les mineurs ayant certaines origines, et notamment les mineurs roms, peuvent être confrontés à des préjugés et de la discrimination dans l’évaluation et le traitement de leur situation. Certains professionnels suggèrent un défaut d’attention et une absence d’engagement institutionnel réel de nature à permettre d’assurer leur accès à leurs droits fondamentaux (comme le droit à l’éducation), en imposant lorsque nécessaire certaines mesures aux titulaires de l’autorité parentale. Un administrateur *ad hoc* interrogé évoque ainsi une forme de « racisme culturel » émergent, façonnant le regard et l’opinion publics, menant à considérer des pratiques d’exploitation comme « culturelles » et les mineurs concernés comme des auteurs et non des victimes. Une étude récente sur la traite des mineurs illustre combien ce type d’arguments peut interférer dans la qualification même de l’infraction, le risque étant que « les professionnels ne se laissent envahir par des considérations purement subjectives faisant écran à l’application du droit »¹⁶. En outre, ces mineurs peuvent constituer un public déstructurant, qui ébranle et met en difficulté les travailleurs sociaux, dont les interventions initiales vont souvent échouer. Ne maîtrisant pas nécessairement les codes ni clés de compréhension qui leur permettraient d’agir et de construire une relation de confiance avec certains mineurs, ces derniers sont susceptibles de renoncer lorsqu’en situation d’échec.

¹⁵ ECPAT France, 2016.

¹⁶ *Ibid*, pp. 119-120.

Dans un contexte où certains mineurs commettant des actes de délinquance font l'objet d'arrestations récurrentes, la capacité des divers acteurs du système judiciaire à y déceler une situation d'emprise et à y apporter une réponse adéquate est interrogée par plusieurs des professionnels rencontrés (cf. chapitre 7).

MINEURS NON ACCOMPAGNÉS ÉTRANGERS (EN ZONE D'ATTENTE ET SUR LE TERRITOIRE)

En zone d'attente, les AAH interrogés font part d'un temps restreint pour construire une relation de confiance avec le mineur, les conditions matérielles et de prise en charge étant parfois inadaptées à leur bien-être. Peu de mineurs vont ainsi accepter de s'ouvrir sur leur situation à un moment où ils se trouvent dans l'insécurité, souvent traumatisés par ce qu'ils ont vécu en amont, et parfois sans réelle visibilité sur la suite de leur parcours et une éventuelle entrée sur le territoire. Des situations de traite ne seront ainsi détectées que de façon exceptionnelle à ce stade.

Lorsque les mineurs étrangers sont identifiés et voient leur situation évaluée : l'étude confirme que le protocole d'évaluation et le déroulement de l'entretien varient selon les départements, en dépit des lignes directrices établies par le ministère de la Justice¹⁷. Dans l'un des ressorts retenus pour l'étude, des questions posées aux mineurs ont, directement ou indirectement, un lien avec l'éventualité d'une situation de traite. Elles couvrent notamment la situation familiale, la migration, les liens entretenus avec les adultes en France et dans le pays d'origine ainsi que les projets personnels (études, profession, intérêt pour un retour, construire une famille en France...) les raisons du départ, son organisation, les coûts et le financement du voyage, les éventuelles dettes du mineur ou de la famille envers la personne qui les a aidés, l'endroit où ils dorment, le sentiment de sécurité ou de menace, le besoin d'aide médicale, l'humeur générale (stress, angoisse...).

Cependant les conditions ne sont pas toujours favorables à l'identification : les mineurs peuvent se rendre à l'entretien alors que leurs conditions de vie sont difficiles ; le temps alloué peut être excessivement limité (parfois un seul entretien d'une heure ou deux) pour établir une relation de confiance et ainsi permettre une évaluation complète¹⁸. L'évaluation se déroule souvent avec un seul professionnel travailleur

¹⁷ PUCAFREU, 2013.

¹⁸ Entretien avec un AAH indépendant (personne physique), 19 août 2013, Paris.

social, parfois aussi un juriste. De nombreuses difficultés ont été mises en lumière par le DDD et par des professionnels rencontrés dans le cadre de cette étude : absence de pluridisciplinarité (par exemple pas de psychologue), tendance à se concentrer principalement sur les questions de détermination de l'âge (plutôt que sur l'identification de situations d'abus ou d'exploitation), avec quelquefois une suspicion de fraude sur l'identité, l'âge ou la situation familiale. Des évaluateurs rapportent que les mineurs peuvent dissimuler plusieurs aspects de leur situation et ne souhaitent pas spécialement s'ouvrir à ce stade. Ils peuvent aussi ne pas avoir conscience de la situation dans laquelle ils se trouvent. Ainsi, à ce niveau, les cas d'exploitation identifiés ont souvent été préalablement signalés aux évaluateurs par des structures associatives. Des lacunes existent dans la formation des professionnels menant ces entretiens, y compris en termes d'identification des situations de traite (on peut noter que les mêmes préoccupations existent pour les mineurs présents en zone d'attente¹⁹). On relèvera que, dans le cadre de l'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers réalisée en 2013, les inspections saisies ont estimé que le sujet de la lutte contre la traite dépassait leur cadre d'analyse²⁰.

DISPARITIONS DE MINEURS

Les informations disponibles ne couvrent dans l'ensemble que des mineurs identifiés et ayant bénéficié, au moins initialement, de mesures de protection et/ou du soutien du système de protection de l'enfance. La MIPROF et les chiffres officiels suggèrent un taux important de fugues parmi les mineurs victimes de traite placés (avec près de 40 % des mineurs fuyant des institutions de l'ASE)²¹. Cela est confirmé par un rapport récent²² ainsi que par les entretiens menés dans le cadre de cette étude. L'emprise exercée sur ces mineurs victimes fait de la prévention des disparitions et/ou fugues une vraie difficulté. Dans le cas où une disparition intervient, les services de protection de l'enfance sont généralement informés, et une déclaration est faite auprès des services de police. Certains professionnels rapportent peu d'issues positives après ces déclarations. Dans certains cas, une demande de

19 Nidos, *Towards a European Network of Guardianship Institutions*, 2010, p. 25.

20 IGSJ, IGAS, IGA., *L'Évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013*, 2014.

21 Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, 2014, p. 16 ; Ministère de Justice, PJJ, service territorial éducatif de milieu ouvert (STEMO) Paris Centre, 2013, p. 18.

22 ECPAT France, 2016, p. 99.

mainlevée peut être présentée par l'ASE dans un temps très limité (par exemple dans les 48 heures suivant la disparition) en vue de libérer une place dans la structure pour l'accueil d'un autre mineur. Des disparitions des mineurs sont intervenues alors que des poursuites judiciaires étaient en cours à l'égard des adultes responsables de leur exploitation (c'est le cas en 2014 dans l'affaire *Hamidovic*, où trois mineurs victimes convoqués pour une audition devant le juge d'instruction ont disparu à leur arrivée à Paris²³).

Dans le contexte de cette étude, certains professionnels rapportent des cas de mineurs qui, face à des procédures complexes et lentes, y compris en appel pour contester un refus de prise en charge ou forcer l'exécution d'une mesure de protection, choisissent de leur propre initiative de chercher la protection d'un autre département, parfois avec succès. D'autres évoluent vers des destinations inconnues, et pour des raisons qui le sont parfois également. Certains peuvent se tourner vers une protection alternative, offerte notamment par des ressortissants nationaux, pour trouver un abri. Les professionnels peuvent perdre le contact avec ces mineurs (cf. chapitre 4).

Plusieurs professionnels font également état d'un problème de perception, avec l'idée que certains mineurs sont essentiellement en transit et ont des intentions prédéfinies – et définitives, comme de rejoindre le Royaume-Uni. Ils ne demanderaient donc pas la protection ou déclinaient toute proposition à cette fin. C'est également l'une des conclusions récente étude de l'UNICEF menée dans le Nord²⁴. Des initiatives ont cependant émergé au niveau local pour aller vers ces mineurs, à travers des maraudes par exemple, et les informer de leurs perspectives de protection en France. De telles initiatives sont cependant circonscrites à certains départements, comme le Pas-de-Calais, de nombreux mineurs restant de fait hors d'atteinte des services sociaux. Les difficultés liées au nombre réduit de solutions d'hébergement et de prise en charge délocalisée et spécialisée persistent également²⁵.

23 *Ibid*, p. 152.

24 UNICEF, 2016, p. 12.

25 *Ibid*, p. 9.

CHAPITRE 5

ACCÈS À UN REPRÉSENTANT LÉGAL (TUTEUR OU ADMINISTRATEUR AD HOC)

Ce chapitre concerne les mesures de tutelle et d'administration *ad hoc* dont devraient pouvoir bénéficier ou bénéficient les mineurs à risque ou victimes de traite non accompagnés sur le territoire ou dont les parents ne sont pas en mesure de les accompagner. Y sont présentées les dispositions existantes, les difficultés en pratique dans l'accès à la représentation légale et dans l'exercice des missions de représentation ainsi que des limites également constatées en matière de compétence et de responsabilité (concernant le rôle attendu des tuteurs et AAH, cf. chapitre 7). Une fiche pratique est également annexée à l'étude (annexe 1).

TUTELLE OU ADMINISTRATION AD HOC : DISPOSITIONS EXISTANTES

Ce sont les dispositions générales qui s'appliquent en l'absence de système spécifiquement dédié aux mineurs victimes de traite. Le cadre juridique existant prévoit aussi bien un régime de tutelle que d'administration *ad hoc*. Cette dernière est essentiellement subsidiaire et temporaire. En effet, l'AAH est nommé par l'autorité judiciaire pour représenter et soutenir le mineur dans des procédures administratives et/ou judiciaires déterminées. Au contraire, la tutelle implique un rôle plus étendu, et ce jusqu'aux 18 ans du mineur.

Les mesures de tutelle peuvent être mises en place lorsque les parents sont décédés, se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale ou si le mineur n'a ni père ni mère¹. Les parents sont privés de leur autorité parentale lorsqu'ils ne peuvent manifester leur volonté, en raison de leur incapacité, leur absence ou toute autre raison². Il est alors attendu du tuteur qu'il prenne « soin de la personne du mineur et le représente dans tous les actes de la vie civile, sauf les cas dans lesquels la loi ou

1 Article 390, code civil.

2 Article 373, code civil.

l'usage autorise le mineur à agir lui-même. Il représente le mineur en justice³. ». En l'absence de parents ou de personnes proches du mineur pour assurer la tutelle, celle-ci peut être déférée par le juge aux affaires familiales, compétent pour les tutelles des mineurs⁴, au conseil départemental (ASE). En pratique, cela semble être la solution retenue dans la majorité des cas où des mineurs victimes de traite ont effectivement bénéficié de mesures de tutelle⁵, notamment les mineurs étrangers dont les parents ou les proches ne se trouvent pas sur le territoire national⁶.

Une administration *ad hoc* peut être mise en place en lien avec différentes procédures :

- procédures pénales concernant les mineurs victimes : l'AAH, nommé par le procureur, le juge d'instruction ou le juge de l'affaire, est compétent pour s'assurer de la protection des intérêts du mineur et pour exercer, s'il y a lieu, au nom de celui-ci, les droits reconnus à la partie civile⁷. Depuis la réforme de 2013 (loi du 5 août 2013), la traite des mineurs fait explicitement partie des infractions pour lesquelles l'administration *ad hoc* peut être activée⁸;
- procédures d'asile : un AAH doit immédiatement être nommé par le procureur, informé par la préfecture d'une demande formulée par un mineur sans représentant légal sur le territoire⁹. L'AAH est ainsi compétent pour assister le mineur et le représenter dans les procédures liées à sa demande ;
- les procédures civiles dans lesquelles les intérêts du mineur apparaissent en conflit avec ceux de son représentant légal. L'AAH est alors nommé par le juge aux affaires familiales chargé des tutelles des mineurs ou par le juge de l'affaire (par exemple le juge des enfants lors d'une procédure d'assistance éducative)¹⁰;
- les procédures, administratives et judiciaires concernant le maintien du mineur en zone d'attente et son entrée sur le territoire national¹¹.

3 Article 408, code civil.

4 Article L. 213-3-1, code de l'organisation judiciaire.

5 Debré, I., Sénat, *Les Mineurs isolés étrangers en France*, 2010, p. 34.

6 ECPAT France, 2016, p. 152.

7 Article 706-50, code de procédure pénale.

8 Article 706-47, code de procédure pénale.

9 Article L.741-3, CESEDA.

10 Article 388-2, code civil.

11 Article 221-5, CESEDA.

L'intervention d'un AAH est subsidiaire. Pour toutes les procédures citées, et comme rappelé par une circulaire de 2016¹², un tuteur, s'il/elle a été nommé(e), serait en principe compétent.

En dehors de ces dispositions, rien dans le cadre juridique actuel ne permet de désigner à titre provisoire un représentant légal pour un mineur qui se déclare non accompagné au stade de son identification sur le territoire en cas de doute éventuel sur la minorité. De la même manière, rien ne prévoit explicitement la désignation d'un représentant légal dans une procédure pénale ou en cas de garde à vue après une arrestation (possiblement dans le contexte d'une situation de traite) dès lors que les parents seraient décédés, absents, non identifiés ou indisponibles. À l'exception donc des procédures liées au maintien et à l'entrée sur le territoire et à l'asile, la possibilité de désigner un représentant légal *ad hoc* n'est pas prévue pour des actes ou des procédures de nature administrative. En l'absence d'un tuteur ou dans l'attente de sa désignation, cela est susceptible d'affecter la capacité des mineurs à exercer pleinement leurs droits.

DIFFICULTÉS D'ACCÈS ET DANS L'EXERCICE DES MANDATS

Il n'existe pas de données claires sur la fréquence des désignations de tuteurs et/ou d'AAH pour les mineurs à risque ou victimes de traite. Une étude récente suggère qu'elles sont loin d'être systématiques (sur un total de 70 mineurs concernés, 6 ont bénéficié d'un AAH et 7 d'un tuteur)¹³. Le Comité des droits de l'enfant relevait en 2016 un problème général d'accès, confirmé par les professionnels interrogés¹⁴.

Concernant la tutelle : plusieurs facteurs semblent susceptibles d'expliquer les différentes pratiques constatées et les lacunes dans l'activation des mesures pourtant nécessaires. Parmi ceux-ci :

- Un défaut de connaissances et de réflexes parmi les professionnels sociaux, saisissant ainsi peu fréquemment les juges des tutelles (par exemple en parallèle à une saisine du juge des enfants) et éventuelle-

12 Ministère de la Justice, « en raison de sa minorité, tout MIE qui souhaite demander l'asile doit être représenté dans ses démarches par un représentant légal. Si le mineur isolé bénéficie d'une tutelle d'État prononcée par un juge, ce sont les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) du département de résidence du mineur qui se chargeront d'entreprendre ces démarches », annexe 12, 25 janvier 2016.

13 ECPAT France, 2016, p. 148.

14 Comité des droits de l'enfant, 2016, parag. 73, 79 et 81.

ment un déficit de coordination entre les deux magistrats¹⁵ (coordination anticipée par les textes¹⁶). Rares semblent être, dans certains ressorts, les situations où le procureur (parquet mineurs) ou le juge des enfants se trouve à l'initiative de la procédure d'ouverture de tutelle.

- Plusieurs travailleurs sociaux suggèrent que l'une des conséquences directes de l'ouverture d'une mesure de tutelle est parfois la fin de la mesure d'assistance éducative, ce qui peut nuire au travail des éducateurs (la supervision du juge des enfants prenant fin). Cela n'est toutefois pas automatique mais subordonné à la cessation de l'état de danger à l'origine de l'ouverture de la procédure d'assistance éducative, à l'appréciation donc du juge des enfants¹⁷.
- Le recours prioritaire à des désignations d'administrateurs *ad hoc*, dans le but premier d'assurer une représentation du mineur en lien avec une procédure administrative ou judiciaire qui s'impose, ou à des demandes de délégation d'autorité parentale, sans examen de l'opportunité d'une mesure de tutelle, durable et globale.
- Les délais excessifs, pouvant aller jusqu'à plusieurs mois¹⁸, pour obtenir l'ouverture de la mesure, délais constatés et donc anticipés par les professionnels accompagnants, combinés au fait que les mineurs potentiellement concernés sont souvent proches de l'âge de la majorité. Certains professionnels ou services de protection de l'enfance rapportent ainsi ne pas prendre d'initiatives en ce sens, au-delà d'un âge donné, par exemple 15 ou 16 ans, ou attendre que la situation sociale du mineur soit pleinement stabilisée. Les pratiques, lorsque les mineurs leur sont confiés, peuvent donc varier au niveau des conseils départementaux (ASE). Certains ne se tourneront ainsi jamais vers le juge, interprétant extensivement leur compétence de service gardien compétent pour les actes usuels relatifs à la surveillance et à l'éducation du mineur¹⁹, travaillant avec les administrations pour faciliter les démarches et/ou sollicitant des autorisations d'actes auprès du juge des enfants (voir ci-dessous).
- Des incertitudes sur l'état civil et/ou l'âge des mineurs concernés, sur l'authenticité de leurs documents²⁰ peuvent également mener certains

15 Debré, I., Sénat, 2010, p. 38 ; Défenseur des droits, *Rapport au Comité des droits de l'enfant*, 2015, parag. 139.

16 Articles 1221-1 et 1221-2, code de procédure civile.

17 Cour de cassation 1^{re} civ., 3 décembre 1991, pourvoi n° 90-50.011 ; 1^{re} civ., 3 novembre 2004, pourvoi n° 03-05.056.

18 FTDA, « Mineurs isolés étrangers – Représentation légale : les lacunes d'un double système », in Lettre bimestrielle de l'observatoire FTDA n° 62, décembre 2013.

19 Article 373-4, code civil.

20 CNC DH, 2014, p. 13.

juges à s'abstenir de statuer sur une demande ou à ne pas ouvrir la tutelle²¹. Certains font des documents d'état civil un prérequis, quand bien même le juge des enfants aurait déjà confirmé la minorité. La recherche suggère en outre que, dans certaines situations, tous les efforts ne sont pas nécessairement déployés pour investiguer pleinement la situation familiale de mineurs, certains éléments (la présence d'un parent sur le territoire national...) pouvant parfois être occultés, par exemple lors d'entretiens d'évaluation auxquels sont soumis les MNA. Le juge des enfants peut décider, *ex officio* ou sur requête des parties ou du ministère public, d'investigations concernant la personnalité et les conditions de vie du mineur²². Ces mesures semblent toutefois peu utilisées. Comme suggéré par plusieurs acteurs dans l'un des ressorts couverts par l'étude, des restrictions budgétaires font obstacle à leur utilisation.

- Des divergences d'interprétation sont aussi susceptibles d'exister, selon les juges, sur ce qui constitue le fait, pour les parents, d'être privés de l'exercice de l'autorité parentale, situation justifiant l'ouverture d'une tutelle (la simple absence du parent du territoire national est-elle suffisante ?). Le code civil considère en tout cas l'absence comme l'un des critères pertinents²³.

Cause et/ou conséquence de l'absence de recours à la tutelle, des solutions alternatives sont visiblement fréquemment utilisées, notamment le recours au juge des enfants. Certains, dans leur décision de placement, autorisent l'ASE, par défaut des détenteurs de l'autorité parentale, à entreprendre « tout acte nécessaire » dans l'intérêt du mineur, y compris parfois une demande d'asile²⁴. D'autres le feront uniquement au cas par cas, pour des actes spécifiques tels qu'une intervention chirurgicale ou un contrat d'apprentissage, et lorsque saisi d'une requête motivée en ce sens, ce qui apparaît davantage conforme à la disposition pertinente du code civil²⁵.

Une autre pratique constatée est la rédaction d'une autorisation de soins par l'ASE, en l'absence d'un représentant légal pour l'accompagner, lorsqu'un MNA est provisoirement recueilli, afin que les services éducatifs mobilisés dans le cadre de l'évaluation puissent solliciter différents

21 Défenseur des droits, Décision MDE-2013-121, 2013.

22 Article 1183, code de procédure civile ; ministère de la Justice, *Note du 23 mars 2015 relative à la mesure judiciaire d'investigation éducative*, 2015.

23 Article 373, code civil.

24 Mention complète relevée dans un jugement d'assistance éducative de 2015, à Grenoble : « [...] autorise le service gardien, par défaut des détenteurs de l'autorité parentale, à exercer tout acte nécessaire à la sauvegarde de la santé du mineur, à son entretien et à son éducation, ainsi qu'à la gestion de toute démarche administrative et financière le concernant, y compris une demande d'asile le cas échéant ».

25 Article 375-7, code civil. Voir aussi ECPAT France, 2016, p. 153.

services de santé pour intervenir sans délai en cas de nécessité. Cette pratique s'apparente également à un palliatif à l'absence de désignation immédiate d'un représentant légal (*ad hoc* ou stable), désignation que plusieurs institutions (CNCDH, DDD) jugent pourtant nécessaire, y compris après que la prise en charge est acquise. À titre d'exemple, le DDD, à l'occasion d'un rapport sur la situation à Calais (2015), avait soutenu le besoin de saisir systématiquement le juge des tutelles pour les MNA pris en charge sur le territoire national²⁶.

FOCUS

Procédure d'ouverture de tutelle pour les mineurs

Les recherches et les entretiens menés font apparaître les points suivants, s'agissant de la procédure :

- Une charge de travail excessive pour les juges : la mission peut en effet être exclusivement confiée à un ou deux juges parmi les juges aux affaires familiales du ressort (au tribunal de grande instance). Certains magistrats peuvent avoir à leur charge plusieurs centaines de dossiers de tutelle et d'administration légale. L'un d'eux a estimé à environ 150 les cas de " tutelle ASE ", parmi ces mesures. Cette charge de travail peut générer des délais d'instruction excessifs. Elle est également susceptible d'affecter la capacité à assurer un contrôle effectif de l'exécution de ces mesures.
- Des garanties procédurales limitées : le droit de l'enfant à être entendu, lorsqu'il est capable de discernement, est généralement garanti dans les procédures civiles¹. Si la procédure de tutelle est visée par une circulaire consacrée à l'audition², l'audition du mineur dans ce cadre n'est pas explicitement prévue par le code de procédure civile (comme elle l'est dans la procédure d'assistance éducative). Le discernement est à l'appréciation du juge, l'âge à partir duquel les mineurs seront entendus étant donc susceptible de varier. Il est semble-t-il parfois renoncé à l'audition du mineur, des décisions étant prises simplement à partir des éléments communiqués par le juge des enfants, jugés suffisants. Cette pratique implique que le mineur ne rencontre pas le juge chargé des tutelles et n'est donc pas directement informé par ce dernier du but de la mesure, des conditions de sa mise en œuvre ni des recours disponibles en cas de difficulté.

1 Décret n° 2009-572 du 20 mai 2009 relatif à l'audition de l'enfant en justice, 2009; Circulaire CIV10/09.

2 Ministère de la Justice, Circulaire DACS n° 10/09 du 3 juillet 2009, Présentation du décret n° 2009-572 du 20 mai 2009 relatif à l'audition de l'enfant en justice, 2009.

26 Défenseur des droits, 2015, pp. 56-57.

• Peu de mesures d’instruction : aucun des juges n’a signalé avoir ordonné d’investigations spécifiques pour statuer sur l’opportunité d’ouvrir la tutelle, que ce soit parce qu’ils n’en voient pas la nécessité ou – ce qui peut être plus problématique – à défaut de moyens pour le faire. Les avis sollicités du procureur comporteront parfois peu d’observations sur le fond (simple mention « non opposé à l’ouverture de la mesure »). On relèvera que la récente réforme du droit d’asile est venue souligner l’importance d’assurer la représentation légale, au-delà de la procédure d’asile, pour un mineur non accompagné protégé au titre de l’asile, en procédant notamment, si cela n’a pas été fait, à la recherche des membres de sa famille³.

Si des recherches complémentaires sont nécessaires, ces constats suggèrent l’opportunité qu’il y aurait à préciser certains aspects de la procédure et à élaborer des lignes directrices sur les mesures de tutelle pour mineurs, afin notamment d’harmoniser les pratiques⁴ (cf. chapitre 10).

³ Article L. 752-2, CESEDA.

⁴ *Circulaire de la DACS n° CIV/01/09/C1 du 9 février 2009 relative à l’application des dispositions législatives et réglementaires issues de la réforme du droit de la protection juridique des mineurs et des majeurs*, 2009.

Concernant l’administration *ad hoc*, des difficultés similaires ont été mentionnées par les professionnels interrogés. Les mineurs à risque ou victimes de traite sont susceptibles d’y être confrontés, au même titre que d’autres mineurs dont la situation justifie ce type de mesure.

• Des désignations insuffisamment systématiques et diligentes²⁷ : dans les procédures pénales, les AAH sont désignés à différentes étapes de la procédure. Certains de ceux interrogés, justifiant d’une expérience significative, expliquent que les désignations tardives, au stade du procès, perdurent. Un manque de formation sur la fonction de l’AAH et le rôle essentiel qu’il joue pour le mineur et sa participation au procès pourrait expliquer en partie cet état de fait. Certains professionnels notent également des désignations tardives dans le contexte de l’asile (y compris pour les mineurs engagés dans des procédures dites « Dublin III ») interprétation inadéquate du texte²⁸, ou subordonnées à une évaluation préalable de la situation du mineur (interprétation inadéquate du texte)²⁹, ou menant les travailleurs sociaux à anticiper les problèmes et à s’abstenir de toute initiative à cette fin. En zone d’attente,

²⁷ Collectif Ensemble contre la traite, 2015, p. 11.

²⁸ Article 741-3 CESEDA.

²⁹ Article 741-3 CESEDA.

certaines désignations ont pu intervenir après que des mineurs ont déjà été auditionnés ou ont fait l'objet d'une expertise à des fins de détermination de l'âge. Plusieurs professionnels ont également soulevé la rareté des désignations dans le contexte des procédures d'assistance éducative devant le juge des enfants, où des conflits d'intérêts peuvent exister entre un mineur et son représentant légal.

- Des professionnels limités en nombre, pouvant aussi limiter le recours à des désignations plus systématiques, y compris en assistance éducative³⁰, ou remettre en question l'accès effectif à certaines procédures (difficultés concernant l'asile...). Les entretiens suggèrent un désengagement de plusieurs associations qui assuraient la fonction d'AAH pour les MNA ces dernières années. Il en est de même pour certains AAH indépendants, en raison semble-t-il notamment de contraintes financières (la rémunération actuelle, en dépit d'une révision de 2008, fait de l'administration *ad hoc* une activité « non rentable » selon plusieurs professionnels³¹). Lorsque la représentation légale est requise pour un MNA, la complexité des procédures et les qualifications demandées en conséquence, ainsi que les difficultés soulevées par la pratique, telles que l'accès à des interprètes pour communiquer avec les mineurs, sont visiblement dissuasives. Il en résulte, en pratique, une forme de discrimination à l'égard des MNA, pourtant nombreux à avoir besoin de représentants légaux qualifiés. Aucun état des lieux exhaustif sur la capacité ou les ressources du système au niveau national n'est aujourd'hui disponible (cf. chapitre 9).

En ce qui concerne l'exercice de leur mission, certains AAH interrogés indiquent que les ordonnances judiciaires comportent généralement peu d'informations sur le mineur (nom et date de naissance), certains n'étant pas en mesure d'établir le contact, notamment pour des mineurs sans résidence fixe ou susceptible de disparaître des structures auxquelles ils sont confiés. Aucune difficulté majeure n'est rapportée s'agissant des auditions dans le cadre judiciaire, à l'exception de celles devant le juge d'instruction – certains excluant la présence de l'AAH. Le code de procédure pénale, qui prévoit explicitement le soutien par un avocat³², reste sujet à interprétation sur ce point, y compris pour des procédures relatives à la traite des mineurs³³ mais suggère *a minima*, pour le magistrat, une obligation de motivation en cas de refus³⁴.

30 Sénat, 2014, p. 109.

31 Pour les taux actuels de compensation, voir article R. 216, code de procédure pénale; article 1210-3, code de procédure civile; article R. 111-20, CESEDA.

32 Article 706-51-1, code de procédure pénale.

33 Article 706-53, code de procédure pénale.

34 Article 10-28°, code de procédure pénale.

La continuité de la représentation légale représente une difficulté particulière en cas de chevauchement de plusieurs procédures et en l'absence de tutelle. Sous réserve qu'il figure sur les listes prévues à cet effet, rien n'empêche de nommer le même AAH pour accompagner un même mineur dans des procédures distinctes. Plusieurs professionnels rapportent ne pas être systématiquement désignés dans la procédure d'assistance éducative lorsqu'ils le sont en matière pénale, ce qui pourrait être utile pour un soutien global du mineur, la pleine information de l'AAH et celle des magistrats sur la situation de celui-ci. Des ruptures dans l'accompagnement sont plus généralement susceptibles d'intervenir pour les MNA – accompagnés en zone d'attente, lorsque leur entrée sur le territoire est acquise, mais aussi lorsqu'ils sont pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, et que, au titre du système de « *répartition nationale* », ils sont relocalisés dans un autre département (même si la nomination d'un autre AAH est prévue)³⁵.

Pour les AAH ainsi que pour les tuteurs, notamment quand il s'agit de l'ASE, la législation ne fixe aucun plafond pour le nombre de mandats pouvant être assumés en parallèle, sur une même période. Certains professionnels interrogés insistent sur les ressources limitées de certains ressorts, cela amenant quelques AAH à accumuler et à concentrer les mandats, ou les magistrats à faire appel à un AAH travaillant normalement dans un autre département. Certains AAH rapportent être actifs dans près de 180 dossiers et solliciter des bénévoles pour assurer certains accompagnements. Ces réalités interrogent sur la capacité de certains AAH à assumer pleinement leur mission auprès des mineurs pour lesquels ils sont désignés (présence lors des auditions, travail avec l'avocat, coopération avec les professionnels autour du mineur, rencontres avec le mineur).

FOCUS

Fin des mesures de représentation légale

Concernant la tutelle, le principe est que la mesure de tutelle prend fin à l'émancipation du mineur ; lorsqu'il atteint l'âge de 18 ans ; s'il meurt ou si un jugement de mainlevée passe en force de chose jugée (article 393, code civil). Un remplacement peut avoir lieu en cas de changement important dans la situation du mineur (article 396, code civil). Si le mineur vient à être identifié par l'un de ses parents après l'ouverture de la tutelle, le juge peut, sur requête de ce parent, y substituer une mesure d'administration légale telle que définie par

³⁵ Ministère de la Justice, *Circulaire relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation*, 2013.

l'article 389-2 du code civil (article 392, code civil). Le mandat du tuteur peut également être retiré pour un certain nombre de raisons, notamment l'incapacité, la négligence ou le conflit d'intérêts.

Concernant l'AAH : l'autorité judiciaire fixe dans sa décision le mandat de l'AAH, liant sa durée à celle de la procédure visée. Concernant la demande d'asile, la mission de l'AAH prend fin dès lors qu'une mesure de tutelle est ouverte¹, sinon à la fin de la procédure administrative ou judiciaire. En zone d'attente², le rôle de l'AAH prend fin à l'issue des procédures relatives à son maintien en zone d'attente et à son entrée sur le territoire, ce qui peut couvrir d'éventuelles procédures en appel postérieures à l'entrée³. Si la procédure est en cours lorsque le mineur atteint ses 18 ans : le mandat de l'AAH et celui de l'avocat désigné prennent fin. En pratique, certains magistrats autorisent l'AAH à demeurer au côté du mineur pour le soutenir, au moins informellement. L'introduction d'une demande d'aide juridictionnelle, lorsque le mineur devient adulte, peut permettre d'assurer la continuité du soutien juridique. Toutefois, le mineur qui atteint l'âge de 18 ans pourra toujours choisir de se tourner vers un autre avocat⁴. Lorsqu'un mineur disparaît, le tuteur ou l'AAH reste nommé tant que l'autorité judiciaire n'a pas mis fin à sa mission (cf. chapitre 8).

1 Article L. 741-3, CESEDA.

2 Sur la base de l'article L. 221-5, CESEDA.

3 Ministère de la Justice, *Instruction n° CIV/01/05*, 2005, p. 6.

4 Entretien avec un AAH (personne physique), 19 août 2013, Paris.

COMPÉTENCES, FORMATION ET RESSOURCES

Options et profils

Les tuteurs et les AAH compétents pour représenter des mineurs victimes d'infractions pénales comme la traite peuvent être bénévoles ou professionnels, personnes physiques ou personnes morales (y compris l'ASE dans certaines situations)³⁶. Une compensation est prévue pour l'AAH qui n'est pas un proche du mineur, au titre des frais de justice³⁷.

Concernant les tuteurs : la fonction de tutelle peut généralement être – en tant que solution première – assurée par des membres de la famille

36 Grevot, A., « Point de vue sur la situation de l'administration *ad hoc* après l'arrêt du 2 septembre 2008 révisant son mode de financement », in *ONED*, pp. 17-18; Favre-Lanfray G., Al-Kadiry I., « La représentation *ad hoc* du mineur », in *FENAAH*, p. 56.

37 Ministère de la Justice, *Guide méthodologique. Représentation judiciaire et accompagnement des enfants victimes d'infractions judiciaires*, 2014, pp. 42-50.

ou des proches du mineur s'ils peuvent être identifiés et en l'absence de conflit d'intérêts. Cependant, pour la majorité des MNA, y compris ceux qui seraient victimes de traite, en l'absence de membres de la famille ou de proches disponibles, la tutelle peut être déferée par défaut aux services de l'ASE. En pratique, le mandat donné au président du conseil départemental sera délégué à un responsable des affaires juridiques ou à un inspecteur ou à un responsable de secteur, ou parfois encore à une personne spécifiquement chargée des MNA.

Concernant les AAH : ils peuvent être des personnes physiques ou morales, choisies parmi les proches du mineur à condition qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêts, ou choisies parmi des listes prévues par les textes. Des listes spécifiques sont prévues pour les procédures pénales ainsi que pour l'asile et le soutien des mineurs en zone d'attente (les deux dernières ne formant qu'une seule et même liste). Le profil et les expériences professionnelles de ces AAH sont variables, comme le précise un guide récent : il s'agit de travailleurs sociaux, de psychologues ou de professionnels juridiques³⁸. Les AAH peuvent également être des employés des conseils départementaux (ASE) et peuvent être, ou pas, mobilisés à plein temps sur cette mission. Ils peuvent en outre choisir d'exercer celle-ci de manière bénévole, mais ils peuvent également être tenus de le faire, ce qui peut impacter sur le niveau d'implication³⁹. Certains AAH sont membres d'associations actives dans le soutien aux victimes et dans les droits de l'enfant. Parfois, l'association sera désignée comme AAH en tant que personne morale. Certaines personnes exercent comme AAH indépendamment de toute institution.

Qualifications et compétences attendues

Les qualifications attendues des tuteurs et AAH sont définies dans des termes excessivement larges (voir ci-dessous). Si des exclusions sont prévues en cas d'antécédents judiciaires, aucun diplôme spécifique n'est requis. Les textes sont notamment silencieux concernant les exigences pour les personnes qui seront mandatées pour assurer la tutelle déferée par défaut à l'ASE (par délégation du président du conseil départemental). Diverses préoccupations émergent des travaux disponibles à ce sujet, quant à l'absence de standards de compétence et de formation, et au processus d'inscription sur les listes au niveau de la cour d'appel (pratiques hétérogènes, délais d'instruction variables, refus non notifiés, listes non disponibles...) ⁴⁰.

38 *Ibid.*

39 France, Favre-Lanfray G., Al-Kadiry I., 2009, p. 58.

40 Favre-Lanfray, G. « Les multiples facettes de l'administrateur *ad hoc* », in ONED, « Les administrateurs *ad hoc*. Dossier thématique », 2008, pp. 5-13.

FOCUS

Textes de référence

Concernant la tutelle : les tuteurs, ou tout autre membre du conseil de famille mis en place, sont choisis par le juge « en considération de l'intérêt du mineur et en fonction de leur aptitude, des relations habituelles qu'ils entretenaient avec le père ou la mère de celui-ci, des liens affectifs qu'ils ont avec lui ainsi que de la disponibilité qu'ils présentent » (article 399, code civil). Le juge doit éviter, lorsque c'est possible, de laisser un côté de la famille non représenté.

Concernant les AAH : ils peuvent être désignés dans les procédures pénales parmi les proches du mineur ou sur une liste (article 706-51, code de procédure pénale). Des conditions cumulatives existent pour ces listes (articles R53-1 et R53-2 du même code) : « Être âgé entre 30 et 70 ans ; être signalé depuis un temps suffisant par l'intérêt porté aux questions de l'enfance et par sa compétence », sans plus d'explications sur les qualifications formelles recherchées. Pour les AAH intervenant dans des procédures civiles et administratives et soutenant des MNA présents en zone d'attente (qui restent en zone d'attente, entrent sur le territoire national, demandent l'asile), les conditions sont similaires (cf. articles R111-13 et suivants, CESEDA). Une circulaire de 2005 ajoute cependant que « la mission de l'administrateur ad hoc nécessite une bonne compétence juridique, notamment en matière de droit des étrangers, et requiert également une bonne appréhension de la psychologie des mineurs¹ ».

La procédure d'inscription sur les listes exige que les candidats adressent une demande au procureur. Celle-ci doit notamment inclure, outre les documents administratifs, un *curriculum vitae* démontrant un intérêt suffisant pour les questions relatives aux droits de l'enfant, ainsi que des compétences dans ce domaine (contrats de travail ou diplômes, certificats de formation...); une attestation du candidat sur l'absence de condamnations criminelles ou autres peines ou faillite². S'agissant des personnes morales³ les conditions sont doubles. Les dirigeants d'institution doivent remplir les deux conditions mentionnées ci-avant et les personnes physiques qui exerceront la mission d'AAH dans les faits doivent, pour leur part, satisfaire à toutes les conditions. Il peut être relevé que, en matière pénale, est prévue la possibilité de désigner temporairement une personne qui remplit les exigences listées sans pour autant être effectivement inscrite (article R53-6, code de procédure pénale)⁴.

1 Ministère de la Justice, *Circulaire n° CIVI/01/05*, 2005.

2 Ministère de la Justice, *Guide méthodologique*, 2014.

3 Article R53-2, code de procédure pénale.

4 Chamboncel-Saligue G., « Administrateur ad hoc et conseils généraux », in *ONED*, 2008, pp. 14-16.

Enjeux de formation et ressources

En dépit des recommandations déjà formulées à ce sujet⁴¹, il n'existe pas de formation initiale pour les tuteurs, qu'ils soient familiaux ou institutionnels, de même que pour les AAH⁴². Aucun référentiel officiel ni lignes directrices générales n'ont pu être identifiés sur la tutelle, y compris lorsqu'elle est assurée par l'ASE. Certains professionnels assurant ces mesures considèrent que leur développement serait opportun et utile pour eux. Par extension, il n'est pas non plus obligatoire d'assister à une formation concernant spécifiquement les mineurs à risque ou victimes de traite. Les formations initiale et continue des personnes ou des professionnels désignés se révèlent donc très variables. Certains ont bénéficié de formations générales sur la protection de l'enfance, mais ne seront pas nécessairement familiers des problématiques de l'identification des mineurs victimes de traite⁴³. Les perspectives de développement dans ce domaine ne sont pas particulièrement axées sur cette thématique.

Un guide édité en 2014 par le ministère de la Justice reconnaît ainsi que, à l'échelle nationale, les formations générales des AAH sont inégales : il n'y a ainsi, au niveau national, pas « de véritable dispositif homogène de formation initiale et continue composé d'un module unique regroupant droit pénal et droit civil ⁴⁴ ». Plusieurs associations ont développé des modules de formation ou des colloques sur les missions de l'AAH. Le guide conclut à l'opportunité de développer des formations spécifiques qui seraient, dispensées conjointement par l'ENM et les centres de formation de la PJJ⁴⁵. Celles-ci se concentreraient sur le droit, la psychologie et la coordination de l'AAH avec les autres interlocuteurs⁴⁶. Un rapport du Sénat de 2014 avait également proposé de mettre en place une formation initiale obligatoire pour les candidats à la fonction, portant « notamment sur le développement psychique et physique de l'enfant, le droit de la protection de l'enfance, les procédures civile et pénale ⁴⁷ ». La CNCDH a pu insister sur le besoin de renforcer les formations des AAH amenés à accompagner des MNA⁴⁸.

41 FRA, *Guardianship for Children Deprived of Parental Care*, 2014, p. 47.

42 *Ibid.*

43 ECPAT France, 2016, pp. 151 et 200.

44 Ministère de la Justice, *Guide méthodologique*, 2014, p. 51.

45 École nationale de la magistrature (ENM), centre de formation de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

46 Ministère de la Justice, *Guide méthodologique*, 2014, pp. 50-52.

47 Dini M., Meunier M., commission des Affaires sociales du Sénat, rapport d'information n° 655, 2013-2014. *Protection de l'enfance : améliorer le dispositif dans l'intérêt de l'enfant*, 2014 (proposition n° 38).

48 CNCDH, 2014, recommandation n° 9.

FOCUS

Formations disponibles

La Fédération nationale des AAH (FENAAH) délivre des sessions de formation aux AAH afin qu'ils puissent améliorer leurs connaissances et leurs compétences. Elles sont assurées par des AAH qualifiés et expérimentés¹ en procédures pénale, administrative ou civile, une ou deux fois par an (deux jours, à Strasbourg). Le premier thème concerne les AAH dans les procédures pénales : il traite aussi bien la mission de l'AAH que ses relations avec l'avocat ou la fin de sa mission. Le deuxième thème est relatif aux procédures administratives, et plus précisément au soutien des mineurs demandeurs d'asile (définition des MNA, traumatisme causé par l'exil...). Enfin, une dernière session traite des procédures civiles (procédures relatives à l'autorité parentale). La Fédération nationale d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) offre également une session de formation annuelle généraliste pour les nouveaux AAH ou les AAH en devenir (AAH et mineurs victimes avec l'occasion d'apprendre des magistrats, d'autres AAH, de psychologues et de psychiatres)². En outre, l'association locale Chrysallis organise des sessions de formation pour permettre aux participants d'acquérir les connaissances nécessaires à l'exercice de leur mandat³. Des administrateurs *ad hoc* ont pu bénéficier de sensibilisations plus spécifiques. Parmi les associations actives sur ce terrain, un certain nombre de volontaires pourraient être appelés à suivre les formations pour soutenir le personnel permanent (comme c'est le cas à la Croix-Rouge Française, active à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle)⁴.

1 FENAAH, liste des formations.

2 INAVEM, *Brochure des formations*.

3 Chrysallis, *Brochure des formations*.

4 Croix-Rouge Française, « Regards sur le parcours des mineurs isolés étrangers maintenus en zone d'attente à l'aéroport de Roissy-CDG en 2010 à travers la mission d'administrateur *ad hoc* de la Croix-Rouge Française », in *Repères action sociale*, n° 9, décembre 2011.

La recherche confirme également un déficit de ressources s'agissant de la sensibilisation plus spécifiquement axée sur les situations de traite et l'accompagnement des mineurs concernés. Certains AAH interrogés ont pu néanmoins assister à des sessions organisées par Ac-Sé, l'association ALC, la Croix-Rouge Française. D'autres font part de leur intérêt non seulement pour des formations sur la traite des mineurs, mais aussi pour des formations plus générales, confirmant l'opportunité de travailler à la mise en place d'une formation obligatoire au niveau

national⁴⁹. Or cela manque aujourd'hui, en particulier pour les AAH désignés rapidement dans des contextes particuliers comme celui de la région de Calais en 2015-2016. La mission est également inhabituelle pour les travailleurs sociaux.

Plusieurs professionnels interrogés, y compris des magistrats, soulignent le déficit de compétences juridiques et de savoir-faire de certains AAH et tuteurs travaillant au sein des services de protection de l'enfance, en particulier sur les procédures, dans lesquelles les mineurs étrangers peuvent être impliqués (recours devant les tribunaux administratifs) ou les démarches en matière d'état civil (jugement supplétif d'acte de naissance...).

Des lacunes particulières ont été identifiées en termes de connaissances en matière de protection internationale (asile, protection subsidiaire). Celles-ci concernent les aspects procéduraux (faculté pour un mineur de déposer une demande avant l'âge de 18 ans...) ainsi que la jurisprudence. Elles concernent tous les professionnels, notamment les travailleurs sociaux. Au niveau local, le problème est pris en compte avec des partenariats entre l'ASE et les associations spécialisées (par exemple Forum réfugiés à Lyon) afin d'évaluer l'opportunité d'une procédure d'asile et d'y travailler avec le mineur le cas échéant, l'AAH jouant alors un rôle davantage administratif (signatures) (cf. chapitre 9).

Au-delà de la formation, et s'agissant des ressources : plusieurs AAH soulignent les difficultés auxquelles ils font face pour accéder à des interprètes professionnels, certains ayant été confrontés à des problèmes de qualité ou de défaut de neutralité des personnes mobilisées. Un projet européen en cours (PRO-JUS) s'intéresse spécifiquement à cette question pour les mineurs en conflit avec la loi (cf. chapitre 6).

Il a pu être recommandé que les personnes physiques exerçant le mandat d'AAH soient membres d'une organisation ou d'une association⁵⁰, notamment pour s'assurer qu'ils bénéficient d'un soutien permanent et de formation. Certains AAH interrogés soulignent la valeur ajoutée de pouvoir travailler au sein d'une structure (Croix-Rouge Française...), de pouvoir bénéficier dans ce cadre d'un appui pour des avis, des conseils sur une situation donnée et pour déterminer les démarches les plus appropriées⁵¹. Pour certains, la complexité du mandat requiert plus qu'une approche

49 FTDA, n° 62, décembre 2013.

50 Ministère de la Justice, *Rapport du groupe de travail chargé de tirer les enseignements du traitement judiciaire de l'affaire dite « d'Outreau »*, 2005.

51 Favre-Lanfray G., Al-Kadiri I., 2009, p. 56.

individuelle⁵² et il importe de pouvoir s'appuyer sur d'autres compétences et services professionnels, tels que ceux de psychologues, parfois disponibles au sein de leur association ou de leur structure de rattachement.

En termes de repères et de conseils aux professionnels : aucun outil spécifique n'existe pour les tuteurs et les AAH soutenant les mineurs à risque ou victimes de traite. Les ressources disponibles sont d'ordre plus général. Plusieurs guides officiels ont ainsi été publiés ces dernières années. L'un d'eux concerne la représentation légale et l'accompagnement des enfants victimes (2014)⁵³ et couvre les aspects suivants : les critères de désignation de l'administration *ad hoc*, les missions légales et les missions de soutien du mineur, les relations de l'AAH avec les parents, les proches du mineur, l'avocat, les autres partenaires, les indemnités, la responsabilité et les formations. Des guides associatifs à destination des professionnels accompagnant des MNA ont également été développés par des professionnels de terrain⁵⁴. L'INAVEM a également édité une charte pour ses associations membres et les AAH accompagnant les mineurs victimes d'infractions pénales⁵⁵. Des documents plus généraux mais néanmoins utiles aux AAH, aux professionnels judiciaires et aux professionnels soutenant les mineurs dans le cadre de procédures restent largement méconnus. C'est le cas notamment des lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants⁵⁶.

SUIVI ET CONTRÔLE DANS L'EXERCICE DES MESURES

Les travaux disponibles et les entretiens menés suggèrent d'importantes limites dans les dispositions et les pratiques relatives au suivi et au contrôle de l'exécution des mesures de représentation légale des mineurs, au titre de l'administration *ad hoc* et de la tutelle, y compris pour des mineurs qui auraient été victimes de traite.

52 Grevot, A., 2008, pp. 17-18 ; ministère de la Justice, *Guide sur l'administration ad hoc*, 2014.

53 Ministère de la Justice, *Guide sur l'administration ad hoc*, 2014.

54 Voir notamment RESILAND, *Renforcer la résilience des enfants contre l'exploitation et la traite des êtres humains*, et INFOMIE, *L'Accompagnement des mineur-e-s étranger-e-s isolé-e-s, protéger, informer, orienter*.

55 INAVEM, *Charte des associations exerçant leur mission d'administrateur ad hoc*, 2003.

56 Conseil de l'Europe, *Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants*, 2010.

Contrôle et obligations de rapport

Le juge des tutelles et le procureur de la République « exercent une surveillance générale des tutelles de leur ressort⁵⁷ ». Ils peuvent notamment prononcer des injonctions à l'attention des tuteurs et exiger que des informations leur soient communiquées. La tutelle peut être levée pour inaptitude, négligence, inconduite, litige ou conflit d'intérêts⁵⁸. Lorsque celle-ci est confiée à l'ASE, le tuteur a les pouvoirs d'administration légale sous contrôle judiciaire⁵⁹ et agit sans conseil de famille. Les juges déférant la tutelle au président du conseil départemental n'ont pas toujours connaissance des personnes qui exercent concrètement la mesure au sein de l'institution.

En ce qui concerne les AAH : le renouvellement des listes (en principe tous les quatre ans avec une nouvelle demande, mais éventuellement avant) permet, au moins en théorie, de procéder à une évaluation du travail réalisé. En effet, les AAH doivent « justifier à cette occasion qu'ils ont respecté les obligations résultant des missions qui leur ont été confiées » (cf. article R53-4, code de procédure pénale et article R111-17, CESEDA). Ces listes sont normalement accessibles pour consultation par le public (article R53, code de procédure pénale, et R111-13, CESEDA).

S'agissant des obligations de rendre compte

Il est attendu du tuteur qu'il présente un rapport sur son accompagnement de la personne protégée⁶⁰. De tels rapports peuvent être vérifiés par le subrogé tuteur qui peut également formuler ses observations. Le tout est ensuite transmis au tribunal de grande instance pour vérification et approbation. Le subrogé tuteur supervise la gestion du tuteur, il peut représenter l'enfant si l'intérêt de ce dernier se trouve en contradiction avec celui du premier. S'il identifie des fautes dans la gestion du tuteur, le subrogé tuteur doit immédiatement en informer le juge. Cette obligation vaut également à la fin du mandat du tuteur, peu importe la raison. Elle doit permettre une transition simple avec la personne protégée devenue adulte ou avec le nouveau tuteur. Mais il n'existe pas de procédure en place permettant une audition du mineur afin que son opinion soit prise en considération lors de l'évaluation de la performance du tuteur (ou de l'AAH) (voir également articles 510, 511, 514, code civil).

⁵⁷ Article 411-1, code civil.

⁵⁸ Article 396, code civil.

⁵⁹ Article 411, code civil.

⁶⁰ Article 510, 511 et 514, code civil.

Les obligations de rapport sont assez peu claires s'agissant de la tutelle dès lors qu'elle est vacante et déferée à l'ASE. Certains professionnels compétents interrogés se réfèrent à une obligation de rapport annuel, indiquent ne pas avoir connaissance d'exigences spécifiques ou suggèrent l'absence, en pratique, de toute démarche en ce sens concluant à un manque certain de supervision. Au titre de leur compétence de surveillance générale des tutelles de leur ressort déjà évoquée⁶¹, certains juges des tutelles vont venir utilement préciser dans leurs ordonnances d'ouverture de la tutelle les actions attendues du tuteur et de l'institution de l'ASE et, au même titre, enjoindre de soumettre un rapport dans un délai donné (par exemple dans un délai de trois mois, « permettant de rendre compte de l'évolution de la prise en charge du mineur »)⁶².

Pour les AAH, les obligations de rapport existent. Dans le cadre pénal, les administrateurs doivent présenter un rapport au magistrat qui les a mandatés sous trois mois après l'achèvement du mandat. Le rapport doit détailler les actions effectuées conformément à leur rôle, défini à l'article 706-50, code de procédure pénale, notamment, lorsque c'est possible, « les formalités accomplies en vue du déplacement des sommes perçues par le mineur à l'occasion de la procédure » (article 53-8, code de procédure pénale). Concernant les MNA présents en zone d'attente, les rapports d'AAH doivent être présentés dans le mois suivant l'achèvement de leur mission. Doivent y être détaillées les mesures mises en œuvre ainsi que les éléments d'information collectés à propos du mineur⁶³, quand ceux-ci sont pertinents pour sa sécurité.

Plusieurs AAH interrogés confirment que le système de compte rendu prévu par les textes n'est pas efficace, confirmant ainsi les conclusions de travaux antérieurs⁶⁴. Certains AAH soumettent effectivement des rapports factuels sur les initiatives prises dans l'intérêt du mineur. D'autres concèdent qu'ils ne le font pas et n'y voient pas d'intérêt majeur. Selon ces mêmes AAH, les juges ayant désigné l'AAH ne demandent que de manière exceptionnelle des compléments d'information, parfois uniquement en vue d'une réinscription de l'AAH sur les listes. Dans les procédures pénales, et eu égard à la durée moyenne des procédures

61 Article 411-1, code civil

62 Tribunal de grande instance de Toulouse, 20 septembre 2016, *Ordonnance portant ouverture d'une tutelle d'État, injonction sous astreinte et désignation d'un administrateur ad hoc*.

63 Ministère de la Justice, *Décret n° 2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc institués par l'article 17 de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002*, article 7.

64 Ministère de la Justice, *Administration ad hoc. Représentation judiciaire et accompagnement des enfants victimes d'infractions sexuelles. Guide méthodologique*, 2004, p. 25.

et des changements périodiques de fonction et d'affectation dans la magistrature, le magistrat destinataire du rapport de fin de mission sera rarement celui qui a désigné initialement l'AAH. De nombreux magistrats ne montreraient ainsi pas d'intérêt particulier pour ces comptes rendus, ni pour la tenue d'échanges plus réguliers avec les AAH. Dans le cadre de la désignation de personnes morales (associations), certains magistrats entretiennent des contacts avec le responsable associatif en charge, laissant à ce dernier un rôle de contrôle interne.

FOCUS

Expérience de la Croix-Rouge Française

Au niveau interne, la Croix-Rouge Française a mis en place un questionnaire que doivent remplir les AAH à la fin de leur mission. L'objectif principal de celui-ci est de rassembler des informations à propos du mineur, sur sa situation, sur d'éventuelles difficultés, y compris de possibles situations de traite, le fait qu'il/elle soit non accompagné(e), etc. Des copies des documents d'identité du mineur sont annexées au rapport de mission, qui est archivé. Certaines des informations peuvent être partagées, le plus souvent à l'oral mais parfois sous une forme plus synthétique, avec le procureur de la République ou d'autres structures en contact avec le mineur.

Problématiques liées

La possibilité pour des mineurs de rapporter eux-mêmes d'éventuels problèmes rencontrés avec leur représentant légal est largement conditionnée par leur information préalable sur la possibilité et les moyens de le faire. Cela reste hypothétique, par exemple dans le cas d'une tutelle vacante déferée à l'ASE sans audition du mineur par le juge aux affaires familiales et, de manière plus générale, en l'absence de directives pour les tuteurs s'agissant de l'information du mineur sur ces droits, notamment en début de mesure.

Autre problématique identifiée : lorsque l'ASE assure la tutelle vacante d'un mineur, et même si le cœur de mission de l'institution relève de la protection du mineur et de l'assistance à celui-ci, des problèmes de positionnement et d'indépendance⁶⁵ ne peuvent être exclus en pratique.

⁶⁵ Sur le critère d'indépendance, voir FRA, *La Tutelle des enfants privés de soins parentaux*, 2015, p. 13 ; Comité des droits de l'enfant des Nations unies, *Observation générale*, n° 6 (2005), CRC/GC/2005/6 ; *Lignes directrices des Nations unies relatives à la protection de remplacement pour les enfants*, A/HRC/11/L.13.

Plusieurs travailleurs sociaux employés par des associations mandatées par l'ASE et AAH interrogés font état de certaines tensions dans l'accompagnement de certains mineurs et dans les choix qui seront opérés en matière d'accès au séjour (perspectives restreintes par l'institution d'accès à un « contrat jeune majeur » ...), d'asile, de soutien éducatif ou, encore plus évident, en cas de contentieux relatif à la prise en charge du mineur (département contestant la minorité, sollicitant une mainlevée du placement, se constituant partie civile dans une procédure pénale contre le mineur après la remise en cause de sa minorité...). Les mineurs peuvent alors manquer d'accès effectif à des informations complètes et opportunes dans un tel contexte, comme sur la possibilité de se plaindre, d'avoir un avocat, de se préparer pour les auditions... La question posée est aussi celle de la capacité des tuteurs de l'ASE à demeurer exclusivement concentrés sur l'intérêt du mineur, indépendamment des politiques générales retenues par l'institution, qui ne seront pas nécessairement toujours en phase avec les besoins personnels de ce même mineur (cf. chapitre 9). On rappellera que, en l'état du système, il n'existe pas d'alternative envisageable à une tutelle déferée par défaut par l'ASE. Le juge des tutelles peut néanmoins faire usage de son pouvoir d'injonction, en cas de négligence notamment.

On relèvera également que l'Agence des droits fondamentaux de l'UE a pu considérer, dans un guide édité en 2014, que « les services de tutelle et les personnes désignées comme tuteurs devraient être indépendants et n'avoir aucun lien financier ou institutionnel avec les institutions, les services ou les autorités publiques qui hébergent l'enfant ou lui dispensent les soins quotidiens⁶⁶ ».

On précisera qu'une réforme de 2016 rend désormais impossible l'intervention de l'ASE en qualité d'AAH dans une mesure d'assistance éducative devant le juge des enfants⁶⁷, mais les AAH sont, quoi qu'il en soit, rarement désignés dans ce contexte.

66 FRA, *La Tutelle des enfants privés de soins parentaux*, 2014, p. 39.

67 Article 388-2, code civil.

CHAPITRE 6

ACCÈS À UN AVOCAT

CADRE JURIDIQUE

Le cadre juridique actuel prévoit l'assistance d'un avocat dans de multiples cas pouvant concerner des mineurs à risque ou victimes de traite. Il peut s'agir des procédures pénales si le mineur est identifié comme victime, avec la possibilité d'être accompagné à chaque stade de la procédure, y compris au moment du procès¹, et, avant cela, devant le juge d'instruction, où l'assistance d'un avocat est obligatoire². Pour les mineurs mis en cause, qui peuvent être victimes de traite à des fins de commission de délits : lorsqu'ils sont âgés de 10 à 13 ans, l'assistance par un avocat est obligatoire pendant la retenue. Entre 13 et 18 ans, les mineurs ont le droit d'avoir un avocat à leur demande ou à la demande de leur représentant légal³. Il en est de même dans le contexte des auditions libres pour des infractions qui peuvent donner lieu à une peine de prison⁴. Les parents ou le représentant légal doivent être informés de ce droit et peuvent demander que le mineur bénéficie d'un avocat⁵. L'assistance d'un avocat est obligatoire en cas de poursuites, le procureur de la République, le juge des enfants ou le juge d'instruction faisant désigner par le bâtonnier un avocat d'office, à défaut d'un choix par le mineur ou ses représentants légaux⁶. La Cour de cassation a pu rappeler qu'il s'agissait là d'une « prescription essentielle à la garantie des droits de la défense et à la protection de

1 Article 706-50, code de procédure pénale.

2 Article 706-51-1, code de procédure pénale.

3 Voir notamment *Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945*, Articles 4 et 41-1, *Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante*.

4 Article 61-1, code de procédure pénale.

5 *Ibid*, et *Circulaire du 19 décembre 2014 de présentation des dispositions applicables à compter du 1^{er} janvier 2015 de la loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (accès à l'avocat dans le cadre de l'audition libre)*, p. 4.

6 Article 4-1, *Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945*.

l'enfance⁷ ». En matière civile, le droit à être entendu pour un mineur capable de discernement implique le droit d'être assisté par un avocat. Le juge compétent doit s'assurer que le mineur a été informé de ce droit⁸, notamment pour des mesures d'assistance éducative devant le juge des enfants. L'avocat peut être choisi par le mineur lui-même ou désigné, sur requête adressée par le juge au bâtonnier. Ce droit doit lui être rappelé lors de sa première audition⁹.

L'accès à un avocat dont l'intervention est prise en charge par l'État est prévu grâce à l'aide juridictionnelle. Les circulaires laissent place à une interprétation flexible des conditions de ressources applicables¹⁰. Le critère n'est pas retenu pour les personnes, qui sont victimes d'un certain nombre d'atteintes volontaires à la vie¹¹ mais, à ce jour, la traite des êtres humains ne figure pas parmi celles-ci. L'aide juridictionnelle provisoire est également prévue dans des situations d'urgence, y compris pour des recours devant le juge administratif¹². Dans un cadre civil, le mineur entendu dans les conditions mentionnées à l'article 388-1 du code civil bénéficie de droit de l'aide juridictionnelle s'il est entendu avec un avocat ou que le juge en désigne un pour lui¹³.

Plusieurs limites existent pour des procédures pouvant intéresser les mineurs à risque ou victimes de traite. Comme mentionné précédemment, lors de la phase d'évaluation des MNA présents sur le territoire, la désignation et l'assistance d'un représentant légal et d'un avocat pour accompagner le mineur ne sont pas prévues. Pour ce qui est de la procédure d'asile, depuis une réforme de 2015, la présence d'un avocat est possible pour les auditions avec l'administration qui instruit la demande (OFPRA)¹⁴. À ce stade toutefois, le soutien d'un avocat ne sera pas couvert par l'aide juridictionnelle. Les mineurs seront généralement soutenus au stade du recours devant la Cour nationale du droit d'asile, où l'aide juridictionnelle est désormais de droit pour les demandeurs (CNDAs)¹⁵.

7 Cour de cassation, n° 00-80253, 28 juin 2000.

8 Article 338-1, code de procédure civile.

9 Article 1186, code de procédure civile.

10 Ministère de la Justice, *Circulaire SADJPV 2003-1/06-06-2003*, NOR : JUSJ0390011C, 6 juin 2003.

11 Loi du 10 juillet 1991 sur l'aide juridictionnelle, article 9-2.

12 Loi du 10 juillet 1991 sur l'aide juridictionnelle, article 20.

13 Loi du 10 juillet 1991 sur l'aide juridictionnelle, article 9-1.

14 Article L. 723-6, al. 8, CESEDA.

15 Loi du 10 juillet 1991 sur l'aide juridictionnelle, article 9-1, créé par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 (article 17).

ACCÈS EN PRATIQUE

Les professionnels interrogés dans le cadre de cette étude ne rapportent pas de difficultés particulières en termes d'accès à l'aide juridictionnelle pour les mineurs qu'ils assistent ou représentent dans le cadre d'une procédure. Les demandes d'aide juridictionnelle peuvent être déposées au nom de l'enfant par son représentant légal (par exemple un AAH si nécessaire). Si les services d'un avocat particulier sont sollicités, son nom peut être indiqué dans la demande. Les pratiques des AAH varient. Certains choisissent de travailler avec des avocats avec lesquels ils coopèrent régulièrement et préfèrent garder le contrôle sur ce choix (l'un a expliqué souhaiter pouvoir choisir entre une femme ou un homme car cela pourrait influencer la capacité du mineur à s'exprimer, notamment à propos d'éventuelles violences sexuelles). Au-delà de l'aide juridictionnelle et concernant l'accès à des procédures particulières, une limite peut résider dans le fait que le juge des enfants ne désigne que peu souvent un avocat et/ou un AAH, spécialement pour les MNA (à Paris, les désignations d'avocats concernent environ un tiers des situations de MNA, une proportion en augmentation).

Plusieurs initiatives visent à donner aux mineurs un accès aux conseils d'un avocat, à titre gratuit et confidentiel. Depuis février 2016, des permanences ont lieu deux fois par mois à l'initiative du barreau de Lyon pour les MNA. Ces permanences existent également à Paris, une fois par semaine, au Palais de justice. Une autre devait voir le jour à Marseille. Les avocats travaillant dans ces permanences accompagnent notamment les mineurs dans leur requête auprès du juge des enfants. Les mineurs peuvent être orientés vers ces services par des associations ou d'autres professionnels. Toutefois, il peut y avoir certaines limites, notamment en raison de la faible fréquence des consultations ou du lieu où celles-ci se tiennent (Palais de justice, lieu éventuellement intimidant et à l'accès restreint).

COMPÉTENCES ET BESOINS DE FORMATION

Plusieurs barreaux disposent de listes d'avocats spécialisés sur les questions relatives aux mineurs, aux niveaux civil et pénal. Ces avocats sont donc généralement désignés pour assister les mineurs, y compris ceux suspectés d'avoir commis des délits ou des crimes. Très peu d'avocats interrogés, même spécialisés sur les questions des mineurs, ont eu à intervenir dans des procédures visant des faits de traite à l'égard de

mineurs. Plusieurs d'entre eux concèdent ne pas maîtriser la définition pénale de l'infraction. Les barreaux ont également des avocats spécialisés en droit des étrangers et en droit pénal. Certains sont amenés à intervenir pour assister des MNA dans un certain nombre de procédures (démarches relatives au séjour, mise en cause au pénal en lien avec la détermination de l'âge [cf. chapitre 8]). Au niveau local, comme à Lyon, certains de ces groupes d'avocats coopèrent pour mieux appréhender la situation des MNA et assurer la défense de leurs intérêts.

Il n'y a pas de spécialisation sur la traite ni sur la traite des mineurs au sein de la profession. Certaines associations actives sur ce terrain (CCEM, OICEM...), bien que n'étant pas nécessairement spécialisées sur les questions relatives aux mineurs, coopèrent avec des avocats qui gagnent donc progressivement en expérience. Les problématiques liées à la traite restent très peu, sinon pas du tout, abordées dans les formations d'avocats, de même que les problématiques juridiques spécifiques aux MNA. Il n'existe pas de module spécifique dans la formation initiale obligatoire des avocats pour mineurs. Une spécialisation progressive, en cours, s'opère néanmoins, comme à Marseille. À Paris, un groupe d'environ 25 avocats, sur environ 150 avocats pour mineurs, se réunit tous les mois pour échanger avec des acteurs publics, des associations et des experts sur les réalités du terrain, les parcours des mineurs et leur prise en charge, et les bonnes pratiques. Certains avocats sont également actifs dans le domaine de l'asile, et soulignent la valeur ajoutée que cela peut présenter : connaissances de la situation des pays d'origine, notions culturelles utiles à l'accompagnement, ainsi que du point de vue juridique. Ces avocats maîtriseront également les éventuelles opportunités d'accès à l'asile pour des mineurs ou jeunes majeurs (jeunes nigérianes victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle par exemple).

Concernant les ressources documentaires ou jurisprudentielles : certains avocats indiquent échanger des informations de façon régulière (décisions judiciaires anonymisées...), mais rien de systématique n'est visiblement en place. Certaines décisions sont occasionnellement partagées en ligne sur certaines plateformes ou par des associations professionnelles telles qu'InfoMIE, réseau spécialisé sur les questions relatives aux MNA, ou ELENA, réseau d'avocats actifs dans le domaine de l'asile. Une base de données en ligne regroupant dispositions juridiques et jurisprudence avait été développée et mise à jour par ECPAT et LexisNexis («Droit contre la traite»), mais le projet a été interrompu en 2015.

S'agissant des besoins de formation : les avocats interrogés ne font pas état de besoins particulièrement précis, mais signalent un intérêt général pour d'éventuelles formations sur la traite. Certains seraient notamment intéressés par les informations relatives à la traite transfrontalière et au fonctionnement des réseaux, ainsi qu'aux situations dans les pays dont sont originaires les mineurs concernés.

CHAPITRE 7

RÔLE DES REPRÉSENTANTS LÉGAUX ET DES AVOCATS DANS LES PROCÉDURES JUDICIAIRES

MISSION DES TUTEURS ET DES AAH

Peu de dispositions fixent les pratiques attendues des représentants légaux dans les procédures administratives et judiciaires. Les orientations disponibles visent des contextes particuliers et ne sont pas spécifiques à l'accompagnement de mineurs à risque ou victimes de traite :

– Pour les tuteurs : le code civil fixe leur mission générale. Le tuteur « prend soin de la personne du mineur et le représente dans tous les actes de la vie civile, exception faite des cas où la loi ou l'usage autorise le mineur à agir par lui-même¹ ». Il représente le mineur en justice, ce qui peut poser une difficulté particulière de compétence, si l'on considère la diversité et la complexité des procédures pouvant concerner un mineur étranger à risque ou victime de traite – et notamment si un tuteur est désigné parmi les membres de la famille ou, en l'absence de possibilité en ce sens, s'il relève des services de protection de l'enfance. Le tuteur aura la possibilité de désigner un avocat, de prendre des décisions dans l'intérêt de l'enfant, etc. On peut relever à nouveau qu'il n'existe aujourd'hui pas de guides ni de lignes directrices officiels concernant l'exercice d'une mission de tutelle au bénéfice d'un mineur, ni de dispositions permettant la formation et l'accompagnement des parents ou des proches du mineur, ou référents ASE qui seraient désignés pour assumer l'exercice de la tutelle.

– Pour les AAH : leur rôle demeure fonction du contexte. Les dispositions existantes soulignent la mission d'assistance et de représentation qu'ils doivent exercer pour les MNA demandeurs d'asile² et ceux présents en zone d'attente³. Une circulaire de 2005 détaille ces

1 Article 408, code civil.

2 Article L. 741-3, CESEDA.

3 Article L. 221-5, CESEDA.

missions en des termes plus concrets. Elle insiste notamment sur le fait que l'AAH est le référent principal du mineur, qu'il doit lui fournir un soutien moral, des informations sur les procédures applicables et faciliter les contacts avec les parents à l'étranger. Elle prévoit plus particulièrement que l'AAH « informe le mineur des risques liés à son enrôlement dans des réseaux de prostitution ou de travail clandestin et lui fournit tous les éléments utiles sur le système français de protection de l'enfance qui pourra constituer pour lui, jusqu'à sa majorité, un appui, s'il est amené à vivre sur le territoire français⁴ ». En zone d'attente, « il signe les actes de procédure notifiés au mineur et en prend copie ». L'AAH peut signaler au bureau du procureur la situation d'un mineur isolé victime de crimes ou délits, ou de maltraitance, etc. Il peut également choisir un avocat, « de préférence un avocat sensibilisé à la défense des intérêts du mineur⁵ ». Il rencontre l'enfant en zone d'attente et il est même attendu qu'il y soit présent régulièrement. La circulaire précise également le rôle de l'AAH lorsque le mineur sort de la zone d'attente. Il doit alors exercer sa mission en lien avec les administrations pertinentes.

Dans le contexte des procédures pénales, le rôle général confié à l'AAH est d'assurer « la protection des intérêts du mineur et d'exercer, s'il y a lieu, au nom de celui-ci, les droits reconnus à la partie civile⁶ ».

RESSOURCES DISPONIBLES

Les tuteurs et les AAH peuvent parfois s'appuyer sur les ressources de leur propre institution. Il peut s'agir de l'appui de psychologues ou d'avocats partenaires qui permettent de s'assurer du soutien et de la représentation adéquats du mineur dans les procédures. Il est généralement attendu des tuteurs et des AAH qu'ils travaillent en liaison avec les travailleurs sociaux, notamment si le mineur bénéficie d'une mesure d'assistance éducative, et avec les autres professionnels tels que les professionnels médicaux lorsque cela est possible. En l'absence de cadre plus directif, la pratique est fonction de la déontologie, des formations et des usages des professionnels.

Concernant les AAH : de récentes lignes directrices du ministère de la Justice soulignent l'impératif de coordination avec les autres pro-

4 Ministère de la Justice, *Circulaire n° CIV/01/05*, 2005.

5 *Ibid.*

6 Article 706-50, code de procédure pénale.

fessionnels⁷. Une charte du réseau d'associations d'aide aux victimes (INAVEM), dédiée à l'administration *ad hoc*, indique également que les AAH des associations membres « s'engagent à établir des contacts avec les partenaires intervenant dans la prise en charge du mineur, dans le respect du rôle de chacun et du secret lié à sa mission⁸ ». On relèvera de plus que, dans le cadre de la procédure d'asile pour un mineur sans représentant légal, parallèlement à la saisine du procureur pour la désignation d'un AAH, il est désormais prévu, après la réforme de 2015, que « le président du conseil départemental est immédiatement informé [...] afin de lui permettre d'évaluer la situation du mineur sans représentant légal et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur a besoin⁹ ».

POINTS DE VUE DES PROFESSIONNELS

Les professionnels interrogés dans le cadre de cette étude insistent sur la volonté que les AAH et les tuteurs soient des personnes centrées sur le mineur, avec une vue générale de la situation de ce dernier ; qu'ils puissent être actifs dans toute initiative administrative ou judiciaire, avec un rôle à la fois de représentation légale, de soutien moral et d'information du mineur, lors de procédures qui peuvent être complexes et lentes. Ainsi, les AAH sont souvent amenés à jouer un rôle plus large que celui défini par leur mandat, et ce afin d'aider le mineur à exercer ses droits fondamentaux, tels que le droit au logement ou le droit à l'éducation.

⁷ Ministère de la Justice, *Guide AAH*, pp. 40-41.

⁸ INAVEM, 2003, article 6.

⁹ Article L. 741-3, CESEDA.

FOCUS**Rôle dans l'identification et la protection**

Les avocats, les tuteurs et les AAH sont généralement désignés alors que des procédures ont été ouvertes et sont en cours. Tous trois peuvent, lorsqu'ils sont mandatés pour représenter et défendre les intérêts d'un mineur, jouer un rôle dans l'identification d'une situation de traite ou de danger non encore révélée, et dans la mise en place de mesures de protection.

Une avocate souligne que, plus généralement, des MNA ne s'exprimeront pas nécessairement sur l'ensemble de leur parcours et de leur situation, familiale notamment, du moins tant que leur situation n'est pas un tant soit peu stabilisée. Étant donné la difficulté à évoquer dès le premier contact avec le mineur une potentielle situation de traite (en cas d'exploitation sexuelle...), une avocate donne l'exemple aux mineurs qu'elle accompagne de situations de ressortissants de leur pays ayant réussi à échapper à des situations de ce type et ayant ultérieurement bénéficié d'une protection au titre de l'asile, donnant ainsi indirectement l'occasion au mineur d'établir un éventuel parallèle avec sa propre situation, et peut-être de s'exprimer.

Certains avocats en contact avec un MNA hors procédure choisissent de se tourner directement vers le juge des enfants, en soutenant le mineur dans sa requête directe, pour obtenir une mesure de protection sans orienter préalablement le mineur vers l'aide sociale à l'enfance et les acteurs responsables du protocole de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, considérant cette voie comme insuffisamment protectrice.

Une complémentarité est attendue entre les représentants légaux et les avocats. Tous insistent sur leur rôle vis-à-vis du mineur pour :

- mener des entretiens réguliers avec lui et construire une relation de confiance ;
- lui fournir des informations régulières sur ses droits dans la procédure et les enjeux associés, notamment dans la perspective de l'accès à la majorité et la fin de la prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance, face à des délais parfois excessifs dans les procédures judiciaires et difficiles à comprendre comme à accepter pour le mineur ;
- le soutenir et l'aider dans la compréhension de sa situation en tant que victime ou l'amener à poursuivre ses efforts pour verbaliser ce qu'il a vécu, ce qui peut rester difficile pour des mineurs « en construction » ;
- développer un discours pour l'aider, dans les situations où celles-ci existent, à se détacher de l'emprise et de l'influence exercée par

les personnes responsables de son exploitation, y compris lorsqu'il s'agit de parents ou de proches. Les deux catégories de professionnels peuvent avoir un rôle déterminant à jouer dans l'information et la sensibilisation du mineur à risque ou victime de traite sur les alternatives et la protection à sa portée ;

- l'informer des conséquences auxquelles les mineurs s'exposent en cas de recours à de faux documents d'état civil et à la nécessité aussi d'être vigilants à l'égard de tiers intervenant dans la délivrance de ce type de documents ;
- défendre son intérêt, ce qui peut inclure des positions allant à l'encontre des souhaits du mineur lui-même, par exemple si celui-ci souhaite se rétracter dans des procédures qui peuvent être particulièrement lentes. On relèvera que ce dernier aspect peut être source de difficulté pour des avocats intervenant au bénéfice d'un mineur sans représentant légal : ils ne pourront, du moins en théorie, aller contre la décision de leur client.

Ils insistent également sur le besoin d'être proactif, à l'opposé de la passivité parfois signalée de certains AAH¹⁰, en vue d'assurer la protection du mineur et de s'assurer de sa participation aux procédures le concernant. Parmi les réflexes opportuns qu'ils/elles évoquent :

- signaler au procureur les difficultés, notamment en cas d'impossibilité de rencontrer le mineur, de s'entretenir confidentiellement avec lui/elle ou en cas de disparition ;
- s'assurer de la protection effective d'un MNA en zone d'attente en demandant notamment à ce qu'il/elle bénéficie d'un examen médical, en veillant aux conditions matérielles de son maintien et en saisissant au besoin le procureur ou, comme option alternative, le juge des enfants, pour des mesures de protection ;
- demander l'ouverture d'une mesure de protection puisque ce n'est pas systématique pour des mineurs victimes, et un placement dans un ressort géographiquement éloigné si l'enfant reste exposé à l'emprise des personnes responsables de son exploitation ;
- prendre des initiatives dans les procédures pénales, comme demander l'accès au dossier ; le report d'auditions qui pourraient être incompatibles avec l'état de santé du mineur (certificat médical à l'appui) ; une expertise médico-psychologique même si celles-ci sont généralement ordonnées d'office sans difficulté ;
- engager des recours pour obtenir le respect des obligations légales de mise à l'abri et d'évaluation pour les MNA (délai de cinq jours)

¹⁰ ECPAT France, 2016, p. 201.

ou l'exécution d'ordonnances de protection rendues par le juge des enfants, *via* des référés-liberté notamment¹¹ (cf. chapitre 1) ;

- engager de même des recours pour contester les pratiques violant les garanties procédurales et substantielles : désignation tardive d'AAH, défaut d'information et de recueil du consentement pour les examens médicaux... (cf. chapitre 3) ;
- informer les magistrats, à différents stades de la procédure, sur l'état du mineur, sa situation sociale et éducative, ses perspectives... ;
- travailler en étroite relation avec les travailleurs sociaux et attirer leur attention sur la nécessaire anticipation des délais pour toute procédure pertinente (comme les demandes de titres de séjour).

Avocats, tuteurs et AAH insistent sur la coopération interprofessionnelle et le besoin d'être personnellement engagés, sinon informés, de la situation sociale et éducative du mineur et donc d'être en lien avec les travailleurs sociaux, le cas échéant. Cela permet de partager des informations, même informellement, et d'échanger sur des indices ou des inquiétudes concernant une situation d'exploitation par un réseau ou des adultes isolés. Certains professionnels rapportent ainsi une coopération positive et régulière, notamment avec les services de protection de l'enfance. Ce travail peut toutefois être affecté par les changements fréquents de personnel éducatif et de référents lorsque les mineurs sont placés.

MESURES DE PROTECTION DANS LE CONTEXTE D'UNE PROCÉDURE PÉNALE

Défaut de protection en cours de procédure

Comme le résume une étude récente¹², si le droit national est globalement conforme aux exigences européennes, de nombreuses lacunes demeurent s'agissant d'actions spécifiques pour assister et accompagner les mineurs victimes, à court et à long terme, sur le plan psychosocial notamment. Comme observé dans plusieurs cas, la protection va dépendre en pratique de l'ouverture préalable d'une procédure judiciaire contre les auteurs de la traite¹³.

¹¹ Article L. 521-2, code de justice administrative.

¹² ECPAT France, 2016.

¹³ *Ibid.*

S'agissant des mesures de protection dans le contexte d'une procédure pénale : il semble qu'il y ait un réel besoin de sensibiliser les professionnels à la réalité et à la spécificité des besoins. L'expérience montre que certains mineurs seront exposés à des intimidations et des menaces de la part des personnes responsables de leur exploitation, alors que la procédure est en cours¹⁴. Les dispositions générales de protection des victimes peuvent être mobilisées : accès à un représentant légal et à un avocat, auditions dans des conditions sécurisantes, utilisation de l'enregistrement vidéo, salles d'audition développées pour limiter le contact direct avec les accusés... L'anticipation et l'attention particulière des éducateurs sont requises dans le cadre de déplacements pour des auditions, afin également de prévenir des disparitions (cf. chapitre 8). Le soutien d'associations spécialisées peut être utile dans certaines situations, mais là encore les besoins doivent être anticipés et leur couverture financée¹⁵. La CNCDH a suggéré l'opportunité de créer une unité de protection des victimes et des témoins au sein des services de police, compétente pour les mineurs et les adultes¹⁶. Sans s'attacher spécifiquement aux mineurs victimes de traite, le Comité des droits de l'enfant a également pu constater que, dans les procédures pénales, « les enfants témoins d'infractions ne bénéficient pas des mêmes garanties de procédure que les enfants victimes¹⁷ ». Cela a également été mis en lumière dans différents travaux récents¹⁸.

Il est également nécessaire de renforcer la protection en parallèle de la procédure. Le Comité des droits de l'enfant a pu partager ses inquiétudes quant à « l'insuffisance des dispositifs visant à identifier les enfants victimes et à leur assurer protection immédiate et une prise en charge psycho-sociale pendant et après la procédure¹⁹ ». L'expérience suggère que, lorsqu'une procédure pénale est ouverte, l'ouverture d'une procédure d'assistance éducative n'est pas systématique ni nécessairement efficace (cf. chapitre 4 sur les disparitions). Si un tuteur ou un AAH a été désigné, celui-ci et l'avocat peuvent jouer un rôle spécifique pour faciliter l'accès à cette protection, la continuité du soutien et les échanges d'information entre les magistrats chargés des différentes procédures (cf. chapitre 7).

14 *Ibid* ; Collectif Ensemble contre la traite, 2015.

15 ECPAT France, 2016, pp. 152-155.

16 CNCDH, 2016.

17 Comité des droits de l'enfant, 2016, pp. 19-21.

18 Défenseur des droits, *Parole de l'enfant en justice*, 2013 ; Meyer A., *Social Fieldwork Research (FRA), Child Participation in Justice, Report for France, FRANET contribution*, 2012.

19 Comité des droits de l'enfant, 2016, pp. 19-21.

Davantage d'investissement est attendu pour améliorer les solutions de soutien psycho-social au regard de la vulnérabilité et des traumatismes dont peuvent témoigner certains mineurs²⁰. Il revient à l'ASE de s'assurer qu'un tel soutien psycho-social est apporté au mineur²¹.

L'accès à une solution d'hébergement sécurisé reste une dimension critique : plusieurs professionnels des services de protection de l'enfance rapportent avoir mis en place des solutions *ad hoc* afin de limiter l'exposition des mineurs aux réseaux criminels. Des familles d'accueil ont ainsi été trouvées en dehors de Paris et de Marseille, dans des zones plus rurales (par exemple, Normandie, Sarthe, Aveyron) afin de prendre en charge les mineurs, certains étant exposés à l'exploitation sexuelle. Les échecs ont pu être attribués à un manque d'adhésion des mineurs et des jeunes adultes (cas pour certaines mineures roumaines). Un protocole a récemment été signé à Paris par la MIPROF, l'ASE, et le parquet des mineurs notamment pour faciliter une protection efficace et opportune des mineurs identifiés sur le ressort (*cf.* Focus, chapitre 2).

Protection après jugement et dommages-intérêts

Les poursuites et l'éventuelle condamnation d'une personne pour traite à l'égard d'un mineur peuvent avoir des conséquences défavorables sur la famille de ce dernier. Un professionnel rapporte le cas d'un mineur victime d'exploitation domestique et qui, à l'occasion d'un retour dans son pays d'origine, a été exposé à des représailles, avec de possibles implications des autorités locales à l'encontre du mineur et d'un adulte accompagnant. Une lacune particulière a également été rapportée à propos des dommages-intérêts. En effet, il n'existe pas actuellement de cadre juridique ni de lignes directrices pour les tuteurs et les administrateurs *ad hoc* dès lors qu'il s'agit de placer ou de transférer des fonds pour les mineurs résidant dans leur pays d'origine ou qui y sont retournés depuis l'ouverture de la procédure.

En ce qui concerne l'accès à un représentant légal, des lacunes ont en outre été mises en avant. S'assurer de la désignation opportune d'un professionnel qualifié, strictement centré sur l'intérêt du mineur et sa protection apparaît désirable (*cf.* chapitres 5, 7 et 9).

²⁰ ECPAT France, 2016, pp. 182 et 186.

²¹ Article L. 221-1, al. 1, CASF.

DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES

Accès à l'interprétariat

La possibilité d'obtenir des informations précises sur le mineur et de construire une relation de confiance avec lui compte parmi les difficultés identifiées. De nombreux avocats et AAH mais aussi des travailleurs sociaux font part de la nécessité de recourir à un interprète et des difficultés pour y parvenir²². Cela affecte l'exercice de leur mission dans l'intérêt du mineur. Les interprètes qualifiés et professionnels peuvent être difficiles à mobiliser, y compris dans des contextes où leur appui est pourtant essentiel, comme à Calais avant le démantèlement. Solliciter d'autres mineurs comme intermédiaires, notamment pour des consultations juridiques, est source de difficultés évidentes (qualité, confidentialité, protection du mineur...). Les avocats et les AAH sollicitent parfois des collègues, connaissances personnelles, ou des interprètes assermentés acceptant d'intervenir bénévolement, ou font appel à d'anciens MNA. Certains AAH sont capables d'obtenir un appui de l'institution au sein de laquelle ils travaillent (cas de la Croix-Rouge Française qui a des interprètes médiateurs présents à l'aéroport de Roissy). Des efforts ont pu localement être déployés pour limiter ce besoin de recourir à des interprètes et permettre des échanges directs avec les mineurs (comme l'UEAT à Paris, avec le recrutement ces dernières années de travailleurs sociaux maîtrisant les langues de certains des mineurs rencontrés).

S'agissant de mineurs mis en cause, on relèvera que le droit à un interprète est désormais garanti, outre pour les actes de la procédure, pour les entretiens avec l'avocat, dans un cadre pénal. Le code de procédure pénale prévoit ainsi que « si la personne suspectée ou poursuivie ne comprend pas la langue française, elle a droit, dans une langue qu'elle comprend et jusqu'au terme de la procédure, à l'assistance d'un interprète, y compris pour les entretiens avec son avocat ayant un lien direct avec tout interrogatoire ou toute audience²³ ». Sont ainsi couverts « les entretiens intervenant dans les locaux des services d'enquête, des juridictions et des établissements pénitentiaires, dans des conditions garantissant la confidentialité de l'entretien²⁴ ».

22 Voir aussi CNCDH, 2016, p. 230.

23 Article préliminaire modifié par la loi n° 2013-711 du 5 août 2013, code de procédure pénale.

24 Article D. 594-3 du code de procédure pénale, créé par le décret n° 2013-958 du 25 octobre 2013 portant application des dispositions de l'article préliminaire et de l'article 803-5 du code de procédure pénale, relatifs au droit à l'interprétation et à la traduction ; l'aide juridictionnelle concerne tous les frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée, à l'exception des droits de plaidoirie, article R. 92, code de procédure pénale.

Une étude récente relative aux garanties procédurales concernant les mineurs mis en cause insiste sur la nécessité de veiller à davantage encadrer l'accès à la profession et à davantage contrôler le travail des interprètes mobilisés, afin de prévenir certains écarts dans les pratiques (interventions par rapport aux attitudes du mineur, conseils adressés aux mineurs, expression de jugements de valeur ou commentaires, voire de propos à caractère discriminatoire envers les mineurs...). Elle insiste également sur l'opportunité de développer plus avant les formations sur des sujets notamment liés aux mineurs et à l'interculturalité, aux parcours migratoires ou aux évolutions du système judiciaire²⁵. Il conviendrait également d'envisager la possibilité d'étendre, au besoin en modifiant les dispositions pertinentes, l'accès à l'interprète aux parents ou au représentant légal alternatif (proche...) du mineur, dans la mesure où ces derniers ne maîtrisent pas non plus le français²⁶, ainsi que de permettre à des administrateurs *ad hoc* de mobiliser effectivement des interprètes, sans avoir à demander d'éventuels remboursements de frais liés, pour communiquer avec les mineurs qu'ils accompagnent.

Continuité dans l'accompagnement

La continuité du soutien juridique, social et moral des mineurs reste également difficile à garantir, par exemple lorsqu'un MNA entre sur le territoire, puisque la mission de l'AAH désigné pour la zone d'attente prend alors fin. Au-delà d'une ouverture plus systématique des mesures de tutelle lorsque les conditions le justifient, certains professionnels sont favorables à ce qu'un seul AAH et un seul avocat puissent être désignés lorsque des procédures, pénale et civile (assistance éducative), sont ouvertes en parallèle. Certains AAH informent les juges des enfants qu'ils interviennent également dans une procédure pénale et partagent le nom de l'avocat désigné dans ce cadre, mais les juges n'accèdent pas nécessairement aux requêtes de désignation parallèle en assistance éducative pour l'AAH. Des limites existent également avec les listes et les champs d'intervention des AAH, certains ne se trouvant sur les listes prévues que pour un certain type de procédures.

Certains tuteurs et AAH font part de difficultés à entrer en contact, à communiquer et à établir une relation de confiance avec certains mineurs (comme les mineurs roms). La réussite dépend parfois de la présence à leurs côtés d'un éducateur ayant développé certains liens avec le

25 Villegas D., Hors la Rue (coord.), Droits procéduraux des mineurs suspects ou poursuivis au sein de l'Union européenne, rapport de recherche, France, 2016.

26 *Ibid.*

mineur et sur qui il sera possible de compter. Ceux qui justifient d'une expérience particulière en matière de traite rappellent la difficulté de travailler avec des mineurs qui sont sous emprise.

On notera enfin que l'UNICEF a pu développer en 2006 un guide de référence relatif à la protection des droits des mineurs victimes de traite en Europe, qui inclut un certain nombre de ressources toujours utiles pour les représentants légaux et avocats, notamment pour l'accompagnement dans le cadre des procédures judiciaires²⁷. Plus récent, un guide de l'Agence des droits fondamentaux offre également des points de référence utiles²⁸.

27 UNICEF, *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*, 2006.

28 FRA, *La tutelle des enfants privés de soins parentaux*, 2014.

SITUATIONS DES MINEURS VICTIMES EXPLOITÉS À DES FINS DE COMMISSION DE DÉLITS OU DE CRIMES

FOCUS

Mineurs invisibles : illustration avec une procédure récente

Un procès visant plusieurs personnes originaires de la ville de Tandarei, en Roumanie s'est tenu au tribunal correctionnel de Paris en juin 2016. Ces personnes étaient accusées de traite à l'égard de mineurs, d'association de malfaiteurs, de provocation à commettre des délits et recel. Dix-huit mineurs ont été identifiés comme victimes, certains âgés de 13 ou 14 ans. Plusieurs de ces mineurs étaient les enfants des accusés et beaucoup ont été arrêtés à de nombreuses reprises pour des vols (par exemple aux distributeurs automatiques de billets) et incarcérés plus d'une fois (jusqu'à 4 fois en deux ans pour certains). Les tentatives de placement entreprises au moment de l'interpellation des prévenus ont pour la plupart échoué. Les adultes responsables ont comparu libres au tribunal, après environ deux ans en détention préventive. Les diverses déclarations des mineurs – souvent obtenues lors d'auditions menées au cours de leur incarcération, et qui incluent des contradictions significatives sur leurs activités ou celle de leurs parents ou des adultes responsables sur la contrainte lorsque ces mineurs admettent avoir commis des vols – figurent au dossier et sont en partie dévoilées en audience. Ces derniers nient leur responsabilité dans l'exploitation des mineurs. Alors que le procès était en cours, la situation de plusieurs de ces mineurs était inconnue. Une association active dans l'accompagnement des mineurs travaillait avec certains d'entre eux et leurs parents. Certains pourraient être toujours incarcérés, d'autres sont suspectés d'être toujours exploités à des fins de délinquance. Aucun de ces mineurs n'était présent ni représenté au procès, qui ne comptait aucune partie civile¹. Les services de protection de l'enfance étaient notamment absents de la procédure.

¹ Observation, Palais de justice, 29 mai 2016.

CADRE DE RÉFÉRENCE EN MATIÈRE DE POURSUITES ET DE POLITIQUE PÉNALE

La définition actuelle de la traite, en droit français, inclut parmi les fins d'exploitation celle de « contraindre la victime à commettre tout crime ou délit ». Dans le même temps, et après la révision de 2013, peut désormais être considérée comme constituée la traite d'un mineur qui ne serait pas commise dans l'une des circonstances prévues dans cette définition – circonstances parmi lesquelles figurent notamment la *contrainte*, au même titre que la menace, la violence, l'abus de vulnérabilité liée à l'âge...

On rappellera que les normes du droit européen pertinentes, visent *a minima* le « pouvoir de ne pas poursuivre » les victimes de traite des êtres humains contraintes à commettre des délits ou des crimes en conséquence directe de leur situation de traite¹. En droit interne, le code pénal donne à l'autorité judiciaire une discrétion générale quant à l'opportunité des poursuites contre tout auteur d'infraction, la mise en œuvre d'une procédure alternative aux poursuites ou au classement sans suite de la procédure à partir du moment où « les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient² ».

Il n'existe pas à ce jour de dispositions ni d'orientations pour les magistrats qui préciseraient l'interprétation à donner aux textes précités, jurisprudence à l'appui ; qui viseraient à prévenir la poursuite des mineurs interceptés pour la commission d'infractions pénales et qui sont en fait victimes de traite à cette fin ; à suspendre des poursuites dans l'éventualité où une enquête est initiée en parallèle à l'égard des adultes concernés pour des faits de traite afin de lier l'analyse des dossiers ; à encourager l'autorité judiciaire à tenir compte des éventuelles condamnations de responsables de l'exploitation afin de réviser des jugements antérieurs liés condamnant des mineurs pour des infractions commises dans ce contexte d'exploitation, et réexaminer les mentions au casier judiciaire.

Si des poursuites sont engagées à l'égard de mineurs ou de jeunes majeurs, certaines dispositions et principes de l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante³ peuvent être rappelés utilement : nécessaires investigations sur la personnalité du mineur et sa situation

1 Article 8, directive 2011/36/UE ; article 26, *Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*.

2 Article 40-1, code de procédure pénale.

3 Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante (voir article 5-1 notamment).

sociale et familiale avant toute décision (art. 5.1); obligation de motivation nécessaire en cas de recours à une peine d'emprisonnement (art. 2), atténuation des peines (art. 20-2 à 20-4).

En matière de contrainte, le code pénal prévoit également une possible exonération de responsabilité pour la personne ayant commis un crime ou un délit « sous l'emprise ou la force d'une contrainte à laquelle elle n'a pu résister⁴ », de même que des exonérations de peines pour les personnes ayant tenté de commettre des infractions mais qui en ont averti l'autorité administrative ou judiciaire pour empêcher celle-ci, et permettre, le cas échéant, d'identifier d'autres auteurs ou complices⁵. Le Rapporteur national (CNCDH) a ainsi pu souligner l'opportunité pour le ministère de la Justice de diffuser une circulaire pour appeler les parquets à enregistrer les situations de violence physique ou de contrainte morale, et éviter d'engager des poursuites dans les cas où une exonération de responsabilité pourrait s'appliquer⁶.

OBSERVATIONS EN PRATIQUE

Comme confirmé par plusieurs professionnels entendus, les procédures relatives aux mineurs et aux adultes responsables de leur exploitation peuvent connaître des développements parallèles, n'excluant pas un double statut⁷. Les auditions des mineurs peuvent être utilisées dans les procédures contre les adultes responsables de l'exploitation et intervenir dans ce cadre. Un magistrat interrogé considère ainsi que l'approche « victime de traite des êtres humains » n'a aujourd'hui encore pas réellement de traduction concrète dans le parcours pénal que connaissent ces mineurs : « on en parle, mais il ne se passe pas grand-chose. »

Comme dans la procédure présentée plus haut, les mineurs victimes de traite peuvent être exposés à de multiples arrestations, auditions et incarcérations⁸. Dans des cas de délinquance forcée recensés dans une étude

4 Voir notamment CNCDH, 2016, pp. 55-57 ; article 122-2, code pénal.

5 Article 132-78, code pénal.

6 CNCDH, 2016, p. 234.

7 Il est par exemple suggestif qu'une circulaire de 2015 du ministère de l'Intérieur anticipe des situations dans lesquelles les victimes de traite seraient condamnées, statuant que « lorsque la victime aura été condamnée dans le contexte d'une procédure judiciaire qu'elle aura contribué à ouvrir, pour des infractions mineures donnant lieu à des poursuites et que cela contribue au démantèlement du réseau l'ayant exploitée, il sera possible de considérer favorablement le droit à résidence tel que prévu par l'article L. 316-1 du CESEDA ».

8 ECPAT France, 2016, p. 41 ; Peyroux O., Dubois V., TEMVI, *Mineurs exploités entre vulnérabilité et illégalité*, 2013, pp. 14-23.

récente, 60% des mineurs ont été poursuivis⁹. Cette tendance est une source de préoccupation pour le GRETA¹⁰. Un rapporteur indépendant des Nations unies soulignait en 2012 les risques d'une approche excessivement répressive, notamment pour les mineurs qui, bien qu'auteurs d'une infraction, sont victimes de réseaux d'exploitation ou de traite¹¹. Plusieurs professionnels entendus expriment de même leurs préoccupations quant à la façon dont le système judiciaire appréhende de telles situations, notamment lorsque les mineurs concernés sont étrangers et n'ont pas de résidence fixe ou que celle-ci n'est pas identifiée. Plusieurs sont d'avis que le système judiciaire, quoique conscient de leur réalité, reste souvent, dans ses décisions, aveugle aux situations d'exploitation à des fins de délinquance. Les efforts pour identifier, poursuivre et condamner les réseaux criminels et les auteurs de la traite sont aussi susceptibles de prendre le pas sur les enjeux immédiats de protection de ces mineurs, alors relégués au second plan ou ignorés¹². Alors que cette problématique nécessiterait de plus amples recherches, les professionnels interrogés mettent en avant plusieurs facteurs, largement liés, qui pourraient aussi expliquer un défaut de réponse adaptée. Ces facteurs incluent les difficultés et les limites rencontrées dans le cadre des enquêtes, mais aussi certains choix procéduraux et certaines pratiques aux conséquences défavorables pour les mineurs.

Des difficultés et des limites dans les enquêtes ont été rapportées par plusieurs professionnels :

- Les mineurs sous emprise sont peu susceptibles de coopérer spontanément et de fournir des éléments significatifs pour la procédure, l'appréhension et la condamnation des responsables¹³. Divers mécanismes de contrainte sont généralement mobilisés par ces derniers. Ils peuvent inclure des menaces physiques à l'encontre des enfants restés dans le pays d'origine (cas de jeunes mères exploitées, provenant de l'ex-Yougoslavie) mais aussi des violences physiques directes ou un maintien dans une situation de dépendance (par exemple en transférant de l'argent au mineur alors qu'il est incarcéré). Les mineurs peuvent être « préparés » aux auditions de police. Beaucoup ne dévoilent pas leur réelle identité, utilisent des alias et/ou de faux documents, se

9 *ibid*, p. 122.

10 GRETA, 2013, parag. 215-216, p. 57.

11 Najat Maalla M'jid, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants*, 2012.

12 CNCDH, 2016, p.227 ; Peyroux O., *La Traite des enfants d'Europe de l'Est en France*, éditions Non-Lieu, Paris, 2013, p. 161 et suiv.

13 ECPAT France, 2016, p. 41.

déclarent sans résidence fixe, ont recours à des discours stéréotypés et fournissent des informations très limitées à propos de leur situation familiale et du lieu où se trouvent leurs parents¹⁴. Ils ne se considèrent pas nécessairement comme victimes et ne dénonceront que rarement leur situation. Des temps peuvent s'avérer plus favorables à un début de coopération, par exemple lorsqu'ils se trouvent dans des conditions particulièrement difficiles, ou isolés de l'environnement d'exploitation, mais ils sont susceptibles de se refermer rapidement. Les enquêteurs peuvent être sensibilisés à cette problématique et formés pour répondre à ces situations, comme la BPM à Paris, un exemple positif pour plusieurs professionnels interrogés.

- Dans un tel contexte, les enquêtes nécessitent le déploiement de moyens significatifs (surveillance sur le terrain, écoutes téléphoniques...) dans des environnements difficiles (bidonvilles avec un accès filtré...). De fait, elles peuvent être complexes et progresser lentement.
- La coopération internationale peut permettre de mieux appréhender et analyser certaines situations de traite des mineurs, mais la réponse des autorités des pays d'origine des mineurs aux demandes d'entraide peut parfois s'avérer limitée, voire nulle (cas récent de mineurs venant d'Algérie identifiés en région parisienne)¹⁵.
- Des préjugés culturels et des considérations subjectives peuvent également avoir un impact sur les réponses ou l'absence de réponses apportées à ces situations, comme également rapporté par la CNCDH¹⁶.

Plusieurs professionnels s'interrogent *in fine* sur les moyens alloués pour agir face à ces situations. Les enquêteurs et les moyens d'enquête peuvent faire défaut. Selon l'un des professionnels judiciaires entendus, dans un contexte de pression importante à l'égard des résultats attendus en matière d'arrestations et des condamnations, et face à des enquêtes complexes et parfois peu concluantes, ces dossiers n'apparaîtront pas nécessairement comme prioritaires. Ce même professionnel rapporte avoir essayé à plusieurs occasions d'attirer l'attention du bureau du procureur et de juges d'instruction sur des situations d'exploitation sans constater de volonté particulière d'y donner suite.

Certains choix procéduraux et certaines pratiques peuvent affecter la possibilité de mieux comprendre la situation de ces mineurs, y compris leur situation sociale et familiale, et de mettre en évidence l'exploitation.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Mme Monnier, vice procureure, parquet des mineurs, *Intervention, Conférence UNICEF, Hors la Rue, ECPAT France, Paris, 25 mai 2016.*

¹⁶ CNCDH, 2016, p. 221.

– Au niveau local, certains avocats décrivent un système pénal qui réserve *de facto* un traitement plus rapide aux mineurs étrangers qui ne peuvent pas justifier d'une adresse fixe, avec un recours plus systématique à la détention provisoire et à l'incarcération immédiate après jugement. Le défèrement immédiat est utilisé afin d'éviter que les mineurs ne se présentent pas lorsqu'ils seront convoqués. Dans cette configuration, les travailleurs sociaux du tribunal disposent d'un temps limité pour entendre les mineurs, rassembler des éléments et éclairer le tribunal sur leur situation et leur environnement. Les entretiens avec différents professionnels suggèrent ainsi que les opportunités sont limitées pour qu'une éventuelle situation d'exploitation soit mise en évidence à ce stade et incite à réorienter la procédure (voir l'encadré ci-dessous). Il peut également y avoir une déperdition d'information : les mineurs récidivistes ou réitérants ne verront pas nécessairement le juge ou l'éducateur déjà familier de leur situation lorsqu'ils sont déférés immédiatement, mais celui de permanence, même si, localement, certains juges des enfants se mettent en relation pour échanger des informations. Les mêmes enjeux de circulation d'information existent au niveau des services de police, susceptibles d'interpeller les mineurs sur la voie publique.

– Lorsque les mineurs ne se présentent pas à une audition, ils peuvent être condamnés par défaut, et même s'il existe une possibilité d'opposition ultérieure au jugement, elle ne sera pas nécessairement saisie effectivement par le mineur. Cela mène notamment à des situations dans lesquelles, après une nouvelle interpellation, ils sont directement déférés pour exécution des peines même minimales déjà accumulées, avec potentiellement des problèmes d'imputation liés à l'utilisation de mêmes alias par des mineurs différents. Les chances que leur situation soit alors réévaluée et que des avocats puissent jouer un rôle actif sont, dans ces circonstances, excessivement limitées.

– Un dossier unique de personnalité (DUP)¹⁷ a récemment été créé. La circulaire de 2015 s'y rapportant rappelle le principe de la nécessité des enquêtes pour comprendre la personnalité du mineur avant toute décision judiciaire. Les informations de ce dossier doivent ainsi couvrir toutes les procédures significatives (pénales et assistance éducative), la personnalité du mineur ainsi que son environnement social et familial. Il doit être accessible à l'avocat du mineur, à ses parents, à son tuteur,

17 Article 5-2 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ; voir aussi ministère de la Justice, *Circulaire du 25 mars 2015 de présentation de l'article 28 de la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 relative à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs créant le dossier unique de personnalité et de son décret d'application n° 2014-472 du 9 mai 2014*, 2015.

à la partie civile, aux professionnels de la PJJ et aux juges concernés par une procédure. Il reste à déterminer dans quelle mesure ce DUP est en place. Il a été suggéré par un professionnel judiciaire interrogé qu'il est en fait « réservé aux mineurs récidivistes qui ont une résidence fixe ». Cela n'est pas prévu par les dispositions existantes, mais suggère des difficultés à mobiliser cet outil en pratique. Des initiatives ont toutefois été engagées localement pour vérifier certaines informations (par exemple à Paris, notamment avec les autorités roumaines, pour au moins vérifier l'identité de certains mineurs appréhendés).

Ces contraintes peuvent également impacter la capacité des parquets et des juges à documenter et comprendre l'environnement dans lequel le mineur évolue. Plusieurs avocats rapportent également qu'ils sont souvent dans l'incapacité de modifier la façon dont ces dossiers sont abordés : les mineurs eux-mêmes ne s'ouvriront pas sur leur situation, et les barrières de communication avec les mineurs sont un obstacle important à leur travail (cf. chapitre 7). Plusieurs avocats indiquent ne pas être en mesure de soulever l'argument de l'emprise et de la contrainte de manière efficace, faute d'éléments dans la procédure ou d'éléments donnés par les mineurs eux-mêmes. Cette contrainte ne jouerait ainsi que de manière exceptionnelle dans la décision judiciaire et, le cas échéant, pourra conduire à (implicitement) minimiser la peine mais non à réinterroger la responsabilité pénale.

FOCUS

Soutien à la prise de décision judiciaire

Les structures et les services de la PJJ, travaillant avec l'autorité judiciaire sont notamment compétents pour « l'aide à la préparation des décisions de l'autorité judiciaire prises en application des législations relatives à l'enfance délinquante ou à l'assistance éducative par l'apport d'éléments d'information et d'analyse relatifs à la situation de mineurs susceptibles de faire l'objet desdites décisions¹ ». Les services territoriaux, y compris le personnel de la permanence éducative auprès du tribunal aussi appelée « service éducatif auprès du tribunal (SEAT) » lorsqu'il y a au moins 7 juges, sont notamment compétents pour accueillir les mineurs et leur famille et pour établir un rapport à l'autorité judiciaire². Ce rapport doit inclure « tous renseignements utiles sur la situation du mineur ainsi qu'une proposition éducatives³ ».

1 Décret n° 2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et aux services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, article 1-1°.

2 *Ibid*, article 8, 1°.

3 Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, article 12.

Les services territoriaux sont également généralement compétents pour « l'apport d'éléments d'information et d'analyse susceptibles d'éclairer l'autorité judiciaire dans sa prise de décision⁴ ». Ils sont également actifs dans la mise en œuvre des mesures (liberté conditionnelle, ordres de réparation, couvre-feux, formations civiques...).

En pratique, ces services ont un temps limité et une position difficile pour établir une relation de confiance avec le mineur, notamment au regard des contraintes procédurales décrites précédemment. Comme l'a rapporté un éducateur, dans le cas où le mineur fait l'objet d'un défèrement immédiat, ils peuvent disposer de très peu de temps (une demi-heure, parfois une heure) pour rencontrer le mineur, ses parents s'il en a, rédiger un rapport pour informer le juge et émettre des recommandations. Il peut se concentrer sur le fait de trouver une solution alternative à l'incarcération. D'autres fois, un examen médical peut être ordonné. Le cas peut également être déféré aux services de protection de l'enfance s'il existe un besoin de protection. Ces recueils de renseignements sociaux-éducatifs peuvent, comme l'ont expliqué certains avocats, être souvent centrés sur le statut civil, l'éducation et la formation, l'histoire familiale, la santé, sans nécessairement apporter d'élément décisif. Selon l'un des éducateurs interrogés, les mineurs ne s'ouvrent pas dans ce contexte alors qu'ils ont tout juste subi une audition avec la police ou la gendarmerie, avec le même interprète. S'ils admettent avoir commis un crime ou un délit, ils diront généralement que c'était « pour gagner de l'argent ». Des situations d'exploitations peuvent ainsi échapper à ces services. À Paris, des efforts ont été déployés pour recruter des éducateurs parlant plusieurs langues (par exemple de langue maternelle arabe ou roumaine), et pour travailler avec des psychologues⁵. L'association spécialisée Hors la Rue peut également fournir un soutien lors de certaines de ces procédures.

4 Décret n° 2007-1573, 2007, article 8-2°.

5 M. Charmain/UEAT, 2014 ; STEMO Paris Centre, 2014.

On relèvera, à titre annexe, qu'une étude récente relative aux garanties de procédures pour les mineurs mis en cause indique que l'accueil et l'interaction avec ces derniers ne sont pas toujours adaptés¹⁸ et conditionnent aussi leur appréhension et les perceptions qu'ils peuvent avoir de la justice et du droit¹⁹. Des lacunes sont également identifiées dans

18 Au sens notamment des *Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants*, 2010.

19 Villegas, D., Hors la Rue (coord.), *Droits procéduraux des mineurs suspects ou poursuivis au sein de l'Union européenne. Rapport de recherche. France*, 2016.

la notification des droits, qui ne s'accompagne pas d'éléments écrits dans une langue comprise par le mineur, et « paraît être réalisée de façon systématique sans aucune prise en compte de la condition de minorité, d'isolement et d'extranéité du jeune », sans vérification de la compréhension effective. L'étude conclut à une vulnérabilité accrue des mineurs réitérants sans représentants légaux ni domiciliation, de même que des mineurs âgés de plus de seize ans, avec une protection des droits qui tend à être « inversement proportionnelle à l'âge²⁰ ».

PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES

Évaluation de la situation familiale et implication des parents

Il reste à déterminer dans quelle mesure l'obligation d'informer et de prévenir les parents, ou la personne ou le service auquel est confié le mineur²¹ en l'absence de tuteur, lorsque les mineurs sont placés en retenue ou en garde à vue, est toujours effectivement respectée. L'obligation n'est pas absolue et on peut y déroger si cela est « contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant²² ». Une directive européenne adoptée en 2016 prévoit ainsi cette exception à l'information des titulaires de l'autorité parentale, également quand leur information « n'est pas possible, parce que, après que des efforts raisonnables ont été déployés, aucun titulaire de la responsabilité parentale ne peut être joint ou que son identité est inconnue » ; ou quand cette information « pourrait, sur la base d'éléments objectifs et factuels, compromettre de manière significative la procédure pénale²³ ».

En pratique, un professionnel social estime ainsi que, pour certains mineurs étrangers interpellés, les parents seront généralement absents de la procédure et du travail éducatif qui peut être entrepris²⁴. Les ordonnances de placement provisoire, les mesures d'assistance éducative ou les diligences requises relatives à l'autorité parentale ou à la tutelle seraient loin d'être systématiquement entreprises dans ce type de cas, par contraste avec

20 *Ibid.*

21 Voir notamment article 4, parag III, *Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante*.

22 Article 5, parag. 2, *Directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires*.

23 Article 15, *Directive 2016/800/UE du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales*.

24 *Ibid.*

les actions qui le seraient s'il s'agissait d'un mineur français. Là encore, outre les difficultés réelles pour préciser la situation familiale, l'anticipation d'un éventuel échec du placement mais aussi des préjugés parmi les acteurs institutionnels, y compris certains magistrats, peuvent intervenir au détriment de certains mineurs²⁵. Certains, lorsqu'il n'y a pas de défèrement, seront ainsi remis sur la voie publique, sans remise effective aux parents et sans signalement parallèle, comme le rapporte également la CNCDH²⁶. Il peut également y avoir un défaut d'investigation en vue de clarifier la situation de certains mineurs dans le cadre des mesures d'assistance éducative, si celles-ci sont ouvertes. Localement certains outils (par exemple des mesures judiciaires d'investigations éducatives) tendraient ainsi à être de moins en moins mobilisés, pour des raisons notamment budgétaires. Plusieurs professionnels entendus déplorent ces limites dans le travail nécessaire de compréhension de l'environnement dans lequel ces mineurs évoluent.

Recours à l'incarcération

Une autre problématique liée est le recours à la détention comme solution de protection²⁷ par défaut, un environnement que plusieurs professionnels interrogés décrivent comme « malheureusement » plus favorable pour travailler avec ces mineurs, les encourager à reconsidérer leur situation, les options dont ils disposent, et à éventuellement coopérer dans l'enquête. Cette pratique traduit le défaut d'options éducatives sécurisantes, bien que des initiatives soient en cours (cf. « projet pilote » dans le chapitre 2). Elle expose les mineurs, en dépit de l'accompagnement éducatif disponible au sein des établissements, à une expérience pouvant être particulièrement violente, à plus forte raison encore pour les mineurs qui ne sont pas habitués à voir leur liberté de circulation restreinte. Les adultes responsables de l'exploitation peuvent également parvenir à maintenir leur emprise alors que les mineurs sont incarcérés (transfert d'argent, communications téléphoniques...) ²⁸. On relèvera que certains mineurs et jeunes majeurs qui acceptent de coopérer peuvent parfois être « en demande » d'incarcération, afin de limiter les suspicions des responsables de l'exploitation.

Comme le résume un professionnel de l'ASE entendu et s'exprimant à propos des mineurs contraints à commettre des délits ou des crimes, la protection les concernant « reste largement à inventer et à construire ».

²⁵ ECPAT France, 2016, p. 122.

²⁶ CNCDH, 2016, p. 224.

²⁷ *Ibid.* pp. 219-220.

²⁸ ECPAT France, 2016, p. 111.

CHAPITRE 9

RECHERCHE ET CONSTRUCTION D'UNE SOLUTION DURABLE

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Pour les mineurs victimes de traite, et les mineurs étrangers potentiellement concernés, les solutions durables envisageables incluent le maintien en France, avec un accès au séjour envisageable au titre de la coopération judiciaire, en qualité de victime ou de témoin mais aussi pour motif exceptionnel, humanitaire (cf. « Maintien en France et accès au séjour »), ou au titre de l'asile ou de la protection subsidiaire dans certaines situations bien spécifiques (cf. « Accès à la protection internationale [asile et protection subsidiaire] »); le retour vers le pays d'origine ou vers un pays tiers, procédure encadrée (par exemple le rapprochement avec un parent résidant en situation régulière dans un pays tiers) (cf. « Retour dans le pays d'origine »).

Il n'existe pas de protocole interinstitutionnel unique ni de grille d'analyse standard pour déterminer la solution durable la plus adaptée pour un mineur à risque ou victime de traite, de même que pour un mineur étranger bénéficiant d'une prise en charge par la protection de l'enfance. La directive européenne de 2011 rappelle la nécessité de prendre en compte, en vue de déterminer une solution durable, l'avis, les besoins et les préoccupations du mineur¹. Plusieurs réformes récentes visent à anticiper une meilleure coordination de tous les professionnels et de toutes les institutions au niveau local, que ce soit pour évaluer les besoins immédiats du mineur et y répondre, ou pour déterminer une solution durable. Ces dispositions sont applicables à un mineur étranger à risque ou victime de traite.

Pour les mineurs non accompagnés identifiés sur le territoire : aux termes de la circulaire de 2016, la prise en charge par les services de protection de l'enfance implique de définir un projet pour le mineur « construit avec son accord et suivant son intérêt ». Dans ce cadre,

1 Directive UE 2011/36/UE, articles 14.1 et 16.2.

si le contact a été établi correctement avec les parents dans le pays d'origine, le retour du jeune dans son pays peut être une option. La circulaire prévoit un nouveau point de contact au niveau des services de l'Éducation nationale afin de faciliter la scolarisation ; elle fournit des conseils à propos des institutions pertinentes pour faciliter l'accès à la formation professionnelle. Il est de plus souligné que l'état de santé du mineur doit être rapidement examiné afin qu'il puisse être orienté, en fonction aussi de son âge. Plus en amont encore, au stade de l'évaluation initiale, le protocole annexé à la circulaire inclut une trame d'entretien couvrant une présentation par le mineur de lui-même de son environnement familial, de son parcours scolaire ainsi que de son voyage jusqu'en France (raisons du départ, organisation du voyage, rôle de potentiels passeurs, dates, itinéraires, conditions pendant et à l'arrivée...). L'entretien doit également s'intéresser au projet du mineur ou de ses parents, qu'il soit éducatif ou professionnel, ce qui inclut une possible demande d'asile.

Depuis une réforme de 2016, un protocole doit être établi pour « préparer et de mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge ou sortant des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse ». Il doit notamment « organiser le partenariat entre les acteurs afin d'offrir aux jeunes de 16 à 21 ans une réponse globale en matière éducative, culturelle, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources ».

Il reste à évaluer dans quelle mesure ce type de dispositions affectera en pratique les prises en charge individuelles². Les professionnels interrogés insistent sur l'importance mais aussi sur la difficulté de créer et de maintenir ce type de coopérations au-delà de la seule question de l'accès au séjour. Un système de tutelle révisé pourrait contribuer à les faciliter. Les professionnels sociaux entendus rapportent des efforts pour « rester le plus proche possible de ce que souhaite l'enfant, tout en gardant à l'esprit les chances de succès » et ce qui relève du possible. Toutefois, les options peuvent parfois être assez limitées, s'agissant notamment de formations qualifiantes. Certains relèvent des délais croissants dans l'accès à une protection et à une prise en charge éducative effective, limitant ainsi la capacité à développer un projet d'insertion solide et à accéder au séjour et à une éventuelle prise en charge prolongée comme jeune majeur³. Les pratiques locales peuvent également varier, voire

2 *Loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance*, article 17 ; article L. 222-5-2, CASF.

3 ECPAT France, 2016.

être incohérentes, en matière de scolarisation, notamment pour les mineurs de plus de 16 ans ne parlant pas le français⁴. Les exigences administratives, alors que certains mineurs n'ont pas de résidence fixe ou de documents pour en attester, font de la scolarisation une vraie difficulté. De récentes recherches menées en consultation avec des mineurs suggèrent des problèmes de ressources et de capacités dans certains territoires (comme en Seine-Saint-Denis). Pour plusieurs travailleurs sociaux interrogés, travailler dans l'intérêt supérieur du mineur consiste, dans certaines situations, à prêter attention aux besoins spécifiques qui peuvent nécessiter une prise en charge au-delà des 18 ans. Une autre difficulté consiste à aider le mineur quittant un contexte d'exploitation à adhérer à un projet et ainsi lui trouver une voie cohérente.

MAINTIEN EN FRANCE ET ACCÈS AU SÉJOUR

Les mineurs français ne font logiquement face à aucune exigence s'agissant du séjour. Il en est de même pour les mineurs étrangers n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans, sauf dans l'éventualité où ils souhaiteraient suivre une formation professionnelle ou exercer une activité professionnelle (apprentissage inclus). À ce stade comme au moment de la majorité, et en fonction de la situation individuelle du mineur, plusieurs options peuvent exister et leur permettre de bénéficier d'un titre de séjour temporaire et renouvelable.

Accès au titre de la coopération judiciaire

Le CESEDA mentionnait la possibilité de délivrer un titre de séjour lorsqu'une personne étrangère coopère avec la police et les autorités judiciaires, par témoignage ou dépôt de plainte dans le cadre d'une procédure pénale⁵. Depuis une réforme d'avril 2016, la délivrance de ce titre de séjour, lorsque cette condition de coopération est satisfaite, n'est plus une option discrétionnaire pour l'administration : elle est désormais de droit⁶. La possibilité pour un mineur victime d'obtenir un titre de séjour sur ce fondement existe pour un mineur de plus de 16 ans déclarant vouloir exercer une activité professionnelle salariée ou suivre une formation professionnelle⁷. En outre, une récente instruction

4 PUCAFREU, 2013, p. 62 ; voir aussi ECPAT France, 2016, p. 192, et CNCDH, 2016, p. 232.

5 Suivant les chiffres provisoires recueillis par l'ONDRP, au niveau des préfectures, 240 victimes de traite des êtres humains auraient bénéficié d'un titre de séjour temporaire ou d'une carte de séjour et 763 d'un renouvellement entre 2012 et juillet 2016.

6 Article L. 316-1, CESEDA.

7 Article R316-3, CESEDA.

du ministère de l'Intérieur (2015) prévoit également une possibilité de délivrance une fois les 18 ans atteints, en cas de coopération antérieure⁸. Elle dispose en effet qu'un titre de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » est délivré « à l'étranger qui a déposé plainte contre une personne qu'il accuse d'avoir commis à son encontre les infractions liées à la traite ou au proxénétisme ou qui a témoigné dans une procédure pénale pour ces mêmes infractions et qui, si elle avait été soumise à l'obligation d'avoir un titre de séjour, en aurait bénéficié sur la base de l'article L. 316-1 CESEDA⁹ ». Cette même instruction appelle à une vigilance particulière vis-à-vis des victimes de traite en situation irrégulière et ne coopérant pas par craintes de représailles, et mentionne la possibilité d'une régularisation exceptionnelle sur la base de l'article L. 313-14 du CESEDA.

Si la ou les personnes visées par la procédure sont définitivement condamnées, le titre de séjour temporaire deviendra une carte de résident de dix ans¹⁰. En cas de relaxe ou d'absence de condamnation des auteurs, et sans que les faits subis ne soient remis en cause, l'instruction précitée appelle les préfetures à examiner la possibilité de maintenir de l'accès au séjour avec bienveillance.

Les entretiens menés suggèrent que de nombreux professionnels, y compris des AAH et des avocats ne sont pas au fait de ces dispositions, ni des possibilités d'application pour des mineurs concernés au moment de la majorité, ni des implications en matière de protection. Aucun n'a fait part d'une expérience de demande de titre sur ce fondement. Ce défaut d'information est également relevé chez les travailleurs sociaux et les éducateurs en contact avec les mineurs, y compris des référents de l'ASE¹¹.

Autres titres de séjour

Le statut de victime dans une procédure pénale en cours peut également, en théorie, mener l'administration à délivrer un titre de séjour en raison de considérations humanitaires – eu égard à des motifs exceptionnels¹². Cela peut parfois s'appliquer lorsqu'une procédure pénale reste en cours et que le mineur concerné atteint la majorité. Comme

8 Ibid.

9 Ministère de l'Intérieur, instruction du 19 mai 2015, *Conditions d'accès au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains et de proxénétisme*, 2015.

10 Article L. 314-11, CESEDA.

11 Voir par exemple STEMO Paris Centre, 2014, p. 15

12 Ibid.

évoqué plus haut une circulaire de 2015 rappelle aux préfetures la nécessité de porter une attention particulière à la situation des victimes de traite et de proxénétisme qui ne coopèrent pas avec les autorités par peur de représailles envers eux ou leur famille¹³.

D'autres options en matière d'accès au séjour sont notamment liées à un projet de formation ou professionnel¹⁴. La dernière circulaire MNA de 2016¹⁵ rappelle les options disponibles lorsqu'il s'agit de titres de séjour pour les mineurs avant qu'ils n'atteignent 18 ans. Les choix et les procédures diffèrent selon l'âge des jeunes lorsqu'ils bénéficient de mesures au titre de la protection de l'enfance. Pour les mineurs placés sous la protection de l'ASE avant l'âge de 16 ans, ils pourront solliciter la délivrance d'un titre de séjour temporaire « vie privée et familiale » dès lors qu'ils ne représentent pas une menace pour l'ordre public et qu'ils justifient d'une formation réelle et sérieuse et d'une insertion dans la société justifiée par la structure qui l'accueille. La circulaire dispose que ces conditions préalables permettent de concilier l'intérêt supérieur de l'enfant et sa capacité à s'intégrer dans la société au regard de son projet personnel. Cette demande peut être présentée avant que le mineur n'atteigne l'âge de 19 ans. Concernant l'évaluation des liens avec les membres de la famille dans le pays d'origine, celle-ci doit se baser sur des documents fournis par le jeune (certificat de décès, décision relative à l'autorité parentale...).

Le soutien des services de protection de l'enfance, si le mineur est sous leur protection ou leur tutelle, sera souvent essentiel pour obtenir la délivrance d'un titre de séjour par la préfecture, avec parfois une transmission directe des dossiers de demande par l'ASE. Dans un contexte de restrictions budgétaires important, de nombreux professionnels sociaux entendus s'inquiètent des opportunités réduites de prise en charge prolongée jusqu'à 21 ans, décision à l'appréciation de l'ASE¹⁶. Dans les faits, beaucoup de jeunes majeurs non pris en charge préalablement par l'ASE en seront d'office exclus, même si aucune disposition juridique ne pose ce principe. Ces mêmes professionnels rapportent également des conditions restrictives pour la signature et le renouvellement de « contrats jeune majeur », liées notamment à la maîtrise du français ou à l'engagement dans une formation qualifiante. Si un contrat est signé, il le sera parfois pour une courte période (par

¹³ Ministère de l'Intérieur, Instruction du 19 mai 2015.

¹⁴ Article L. 313-15, CESEDA.

¹⁵ Ministère de la Justice, 2016, annexe 12.

¹⁶ Voir également CNCDH, 2016, p. 229.

exemple des contrats de trois mois, renouvelables). Certains professionnels décrivent un « effet ciseaux » dans les pratiques institutionnelles de l'ASE et des préfectures sur les titres de séjour : plus le nombre de MNA arrivant sur le ressort est important, plus les options seraient limitées en termes d'accès à une aide provisoire au-delà des 18 ans et au séjour. À l'inverse, lorsque ce nombre d'arrivées diminue, les options seraient susceptibles de s'élargir. Un enjeu lié relevé reste l'anticipation adéquate de l'âge de la majorité. Des obstacles plus pratiques à l'accès au séjour sont rapportés par les professionnels interrogés. Ils sont liés aux documents personnels, parfois requis par les préfectures pour déposer une demande de titre. Le soutien de tiers associatifs ou d'avocats peut parfois être nécessaire même pour la délivrance de titres dont l'obtention est de droit, par exemple pour les mineurs pris en charge avant l'âge de 16 ans.

ACCÈS À LA PROTECTION INTERNATIONALE (ASILE ET PROTECTION SUBSIDIAIRE)

Les entretiens menés suggèrent que la protection internationale au titre de l'asile et de la protection subsidiaire n'est ni la seule option ni le premier point d'attention des professionnels lorsqu'il s'agit de la protection et de l'accès au séjour des mineurs étrangers éventuellement victimes de traite. Plusieurs facteurs contribuent à expliquer cela : probabilité relativement limitée d'obtenir la reconnaissance de la qualité de réfugié compte tenu de l'état actuel de la jurisprudence dans ce domaine ; défaut de sensibilisation et de formation ; opportunité des choix parfois discutable.

Cadre juridique et procédures

Les mineurs à risque ou victimes de traite ne sont, d'un point de vue juridique, pas exclus de la possibilité de déposer une demande de protection internationale sur le territoire. Cela est possible, peu importe l'âge du mineur, mais la procédure requiert l'assistance d'un représentant légal, qui peut être son parent ou son tuteur, ou, à défaut des deux, un AAH désigné à cet effet par le procureur, informé par l'autorité administrative¹⁷ (cf. chapitre 5). On relèvera en outre que, au moins

17 Article L. 741-3 CESEDA ; voir aussi ministère de la Justice, *Circulaire relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation*, 2013 ; ministère de la Justice, *Mise en œuvre du dispositif pour les mineurs isolés étrangers*, 2013.

en principe, rien ne fait obstacle au dépôt d'une demande de titre de séjour parallèlement à une demande d'asile, et inversement.

Concernant la procédure : les mineurs demandeurs d'asile (qui peuvent être victimes de traite) suivent la procédure générale, mais leur minorité est prise en compte¹⁸. L'OFPRA vérifie l'existence d'un représentant légal, et peut exiger qu'il en soit désigné un en cas d'absence¹⁹. Les auditions sont conduites par des officiers de protection spécialisés²⁰. La présence d'un avocat lors de l'entretien à l'OFPRA, de même que d'un représentant associatif agréé est possible depuis une réforme de 2015. Une liste d'associations agréées a été publiée. On relèvera que, à ce stade, il n'y a pas d'association justifiant d'une expertise spécifique sur les droits des mineurs, bien que cela soit visé parmi les champs de compétence pertinents²¹. La CNDA a pu également rappeler la garantie essentielle que constitue la présence du représentant légal au côté du mineur lors de son entretien, son absence constituant une irrégularité de procédure²².

Tel que le rappelle la directive 2013 de l'Union européenne, les demandes de MNA victimes de traite doivent être étudiées avec attention au regard de leur vulnérabilité et de leurs besoins²³. L'ASE doit en être immédiatement informée et doit procéder, en évaluant la situation du mineur, à la détermination des actions de protection et de soutien requises pour celui-ci²⁴. La détection de la vulnérabilité particulière des demandeurs d'asile est un mandat généralement confié à l'OFII²⁵, qui concerne les mineurs, les MNA et les victimes de traite²⁶. Un accès à des examens médicaux est prévu dans ce cadre²⁷. Des groupes d'appui spécialisés ont été établis au sein de l'OFPRA sur les MNA et sur les victimes de traite, notamment pour sensibiliser les officiers de protection aux besoins spécifiques de protection et au soutien des mineurs

18 Voir notamment article L. 723-3, CESEDA.

19 OFPRA, *Guide des procédures à l'OFPRA*.

20 *Ibid*, p. 25.

21 OFPRA, *Décision du 21 mars 2016*; article L. 723-6, al. 8, CESEDA.

22 CNDA, n° 14012645, 14 septembre 2016.

23 *Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride*.

24 Article 741-4, 4°, CESEDA.

25 *Arrêté du 23 octobre 2015 relatif au questionnaire de détection des vulnérabilités des demandeurs d'asile prévu à l'article L. 744-6 du CESEDA*.

26 Article L.744-6, CESEDA.

27 Article L. 321-3, code de la sécurité sociale.

dans leurs demandes ; pour s'assurer du suivi des développements dans le domaine, y compris au niveau jurisprudentiel ; pour faciliter les formations pertinentes au sein de l'institution et les rencontres avec les associations partenaires et spécialisées²⁸. Au niveau de la CNDA, une unité de formation a été récemment mise en place et pourrait s'intéresser dans le futur à cette problématique spécifique.

Accès à une protection

À titre liminaire, on relèvera que le nombre de mineurs demandeurs d'asile au niveau national reste relativement faible : 373 en 2013, 273 en 2014 et 321 (+ 17,6 %) en 2015 selon les statistiques officielles²⁹. En 2015, ces mineurs, âgés en moyenne de 17 ans, étaient majoritairement des garçons et venaient notamment d'Afghanistan, de la République démocratique du Congo et de Syrie. Il n'existe pas de données statistiques isolant les demandes de mineurs victimes de traite³⁰, mineurs qui peuvent, ou non, craindre avec raison des persécutions s'ils/elles étaient contraint(e)s de retourner dans leur pays de nationalité et/ou de résidence.

S'agissant de l'accès à la protection : le HCR a établi des principes directeurs traitant des conditions d'application de l'article 1. A.2 de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite, auxquels il convient de se référer³¹. Il a également précisé sa position en lien avec les évolutions jurisprudentielles françaises³². Des décisions limitées en nombre ont pu établir l'existence d'un « groupe social » circonscrit permettant ainsi à des victimes de traite originaires du Kosovo, d'Ukraine³³ ou, plus largement, du Nigeria de se voir accorder le statut de réfugié. Dans les cas relevant du Nigeria, des décisions de la CNDA de 2011-2012 en ce sens avaient été censurées par le Conseil d'État, mais un groupe social est désormais, et pour le moment, établi³⁴. Peuvent en relever des jeunes femmes originaires de l'État d'Edo, victimes de traite

28 Voir aussi REM, *L'identification des victimes de la traite des êtres humains dans les procédures d'asile et de retour*, 2013, p. 15.

29 OFPRA, *Rapport annuel de 2015*, 2016.

30 ECPAT France, 2016, p.222.

31 UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale : application de l'article 1. A.2 de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite*, 2006.

32 UNHCR, *Position du HCR relative à l'application de l'article 1. A.2 de la Convention de 1951 ou Protocole de 1967 relatifs aux victimes de traite en France*, juin 2012.

33 CNDA, 15 mars 2012, Mme O, n° 1107758 ; CNDA ; 21 juin 2012, Mlle Z., n° 11026228.

34 CNDA, 24 mars 2015, Mlle E. F., n° 10012810 C+.

à des fins d'exploitation sexuelle et ayant tenté de s'extraire de ce contexte d'exploitation. Les demandes de protection restent toujours évaluées au cas par cas, et la jurisprudence est susceptible d'évoluer, en fonction aussi de l'évaluation réalisée de la protection éventuellement disponible dans le pays de nationalité (ou à défaut, de résidence)³⁵. Certaines situations de traite ont mené à accorder aux requérant(e)s la protection subsidiaire, en l'absence de motif conventionnel, mais dès lors qu'il est estimé que les personnes concernées sont exposées, en cas de retour, à des traitements inhumains ou dégradants. Dans l'instruction des demandes, il peut être noté qu'une situation de contrainte (par exemple une jeune victime de traite à des fins d'exploitation sexuelle) qui aurait empêché le/la demandeur(se) d'asile de révéler sa véritable histoire au stade de son entretien initial à l'OFPRA a pu être considérée comme un cas de force majeure, n'écartant pas une protection après un recours motivé devant la CNDA, fondé cette fois sur les risques liés à la dénonciation, en France, du réseau de traite³⁶.

La reconnaissance de la qualité de réfugié permet de se voir délivrer une carte de résident de dix ans. Si la protection subsidiaire est accordée, le titre délivré sera de un an renouvelable. Par contraste, le titre de séjour pour les victimes de traite ayant coopéré sur le plan judiciaire est de six mois au minimum. Il est renouvelable tout au long de la procédure et deviendra une carte de résident si les auteurs sont définitivement condamnés. Les textes prévoient de plus que les personnes à qui la protection internationale a été accordée bénéficient en principe d'un accompagnement personnalisé dans l'accès à l'emploi et au logement. On relèvera également que, pour les mineurs protégés au titre de l'asile, il est désormais également prévu qu'il soit tenu compte de leur intérêt supérieur, de leurs besoins particuliers et de leur avis, en fonction de leur âge et de leur maturité, dans toutes les décisions les concernant, notamment en matière de placement et de recherche des membres de leur famille³⁷.

Formation des professionnels

Les travaux de recherche disponibles ainsi que les entretiens menés dans le cadre de cette étude suggèrent des besoins importants de formation parmi les travailleurs sociaux, y compris ceux de l'ASE, et

35 CEDH, n° 4455/14, *L. O. vs France*. La CEDH considère ainsi que les autorités nigérianes ont maintenu leurs efforts pour protéger les victimes de la traite et que les victimes peuvent accéder à une aide.

36 CNDA, n° 14019834, 1^{er} juin 2015.

37 Article L. 752-2, CESEDA.

parmi l'ensemble des professionnels susceptibles de conseiller les mineurs étrangers à risque ou victimes de traite quant à l'opportunité de déposer une demande d'asile. Le fait de pouvoir déposer une telle demande avant l'âge de 18 ans n'est pas nécessairement connu³⁸. Peu de professionnels semblent être familiers des critères relatifs à la reconnaissance de la qualité de réfugié ainsi que de ceux relatifs à la protection subsidiaire, et du fait que certaines situations de traite à dimension internationale puissent en relever.

Au-delà de ces besoins de formation, certains professionnels mettent en avant des appréciations contestables pour justifier l'absence de dépôt de demandes d'asile : absence de représentant légal ou difficultés pour obtenir la désignation d'un AAH au niveau de la procédure ; anticipation de délais importants avant qu'il ne soit statué sur la demande ; nécessité, dans l'intérêt de l'enfant, de reporter dans le temps une telle démarche, liée à des événements traumatiques... Les informations données aux mineurs peuvent être incomplètes ou inexactes et ainsi jouer sur leur propre avis quant à l'opportunité de déposer une demande (par exemple concernant l'impossibilité d'un retour dans le pays d'origine en cas de reconnaissance du statut, énoncée à tort comme catégorique et définitive) à très long terme. Le défaut d'information et surtout la désinformation peuvent être particulièrement importants dans certains contextes (au niveau du camp à Calais, avant son démantèlement...). Certains mineurs, peu en mesure de maîtriser eux-mêmes leurs droits et la procédure, sont ainsi susceptibles d'être mal orientés. Les retards dans les désignations d'AAH peuvent également limiter les opportunités d'une meilleure information, même si le délai de vingt et un jours pour déposer la demande peut être parfois apprécié de manière flexible par certaines préfectures.

Plusieurs initiatives positives ont été engagées sur ce terrain. L'OFPPRA a récemment diffusé un guide sur les demandes d'asile des MNA à l'attention des services de l'ASE des différents départements³⁹. Une rencontre a également été organisée en 2015 entre le parquet chargé des mineurs à Paris et les représentants des groupes spécialisés de l'OFPPRA chargé des MNA et des questions de traite⁴⁰. Les représentants de ces groupes ont participé à plusieurs formations sur la traite, et ont, selon l'OFPPRA, pu construire des relations de confiance avec certaines associations et plateformes d'associations (autour de projets

38 PUCAFREU, 2013, p. 64.

39 OFPPRA, *Guide de l'asile pour les mineurs isolés étrangers* ; OFPPRA, *Rapport annuel de 2015, 2016*, pp. 31-32.

40 *Ibid.*

de recherches, de formations et d'échanges de bonnes pratiques)⁴¹. Au niveau local, plusieurs institutions accueillant des mineurs les orientent, lorsque c'est possible, vers des associations spécialisées. À Lyon, un partenariat a ainsi été mis en place avec l'association Forum Réfugiés. Le mineur confié à l'ASE est systématiquement orienté vers l'association pour un entretien afin de déterminer sa situation au regard du séjour, et d'examiner l'opportunité d'une demande d'asile. Si la protection internationale est une voie intéressante à explorer, le soutien nécessaire sera apporté au mineur pour le dépôt d'une demande. L'intervenante de cette association reste également disponible pour des conseils généraux à l'ASE. Ce partenariat permet d'anticiper les démarches et de mener à terme un nombre significatif de demandes d'asile, en comparaison avec d'autres départements, même si la plupart de celles-ci ne relèvent visiblement pas, à ce jour, de situations de traite des êtres humains. Reste, parallèlement à ce type de solution, un besoin de formation plus systématique des référents de la protection de l'enfance accompagnant des MNA sur la protection internationale et ses critères. Plusieurs guides pratiques et ressources pourraient être plus largement diffusés en ce sens (cf. « Ressources documentaires »)⁴².

En pratique et en termes de procédure : dans certaines situations exceptionnelles comme à Calais, certaines demandes de MNA ont pu un temps ne pas être enregistrées ou être suspendues, l'évaluation de la situation du MNA par le département ayant été considérée comme un préalable à la désignation d'un AAH, alors même que la loi prévoit une nomination sans délai⁴³. L'accès à un AAH est normalement assuré même si des omissions ont pu être constatées⁴⁴. Dans ce contexte particulier des retards significatifs persistent dans la mise en œuvre du règlement dit « Dublin III »⁴⁵ et la relocalisation de certains mineurs auprès de membres de leur famille au Royaume-Uni. Une évaluation disponible indiquait qu'entre janvier et avril 2016, seulement 52 dossiers avaient été ouverts pour 24 décisions (22 accords, 20 à propos de mineurs) et que 20 transferts avaient effectivement eu lieu⁴⁶. Une

41 OFPRA, 2016, p. 33.

42 FTDA, *La Demande d'asile des MIE. 30 questions/réponses à l'usage des professionnels*; InfoMIE, *L'Orientation des MIE vers la demande d'asile* (site internet InfoMIE).

43 Article L.741-3, CESEDA.

44 ECPAT France, 2016, p. 223.

45 Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et les mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

46 UNICEF, 2016, p. 10.

vigilance particulière est requise dans l’instruction de ces demandes pour vérifier effectivement les liens familiaux déclarés et prévenir les éventuelles situations de traite.

Lorsque les demandes sont examinées : les AAH assistant les mineurs ne rapportent pas de difficulté à être présents lors des entretiens à l’OFPRA et aux éventuelles audiences à la CNDA. Généralement, ils désignent un avocat sinon pour accompagner les mineurs à l’OFPRA du moins pour les assister dans leur recours contre la décision de rejet devant la CNDA. Certains confirment une évolution positive dans les conditions et les délais d’examen des demandes, même si la conduite de certains entretiens a pu ponctuellement, de leur point de vue, être inadaptée à des demandeurs mineurs.

RETOUR DANS LE PAYS D’ORIGINE

Aucun mineur étranger ne peut légalement faire l’objet d’une mesure d’expulsion⁴⁷. Le retour peut être une demande assez exceptionnelle des MNA et de ceux victimes de crimes ou de délits, et notamment de traite. Une demande du mineur lui-même dans cette direction constitue certainement un préalable. Certains professionnels interrogés insistent sur le besoin de mener une évaluation complète de la situation et des conditions d’un éventuel retour, y compris lorsque la famille est favorable à cette option et de veiller, le cas échéant, aux conditions du retour. Il n’existe pas, à l’heure actuelle, d’accords bilatéraux établissant des partenariats en termes d’enquêtes sociales et d’organisation des retours. Un accord a existé avec la Roumanie en 2002 pour trois ans, puis en 2007 mais il a été censuré par le Conseil constitutionnel en 2010⁴⁸. L’OFII (Office français de l’immigration et de l’intégration), contacté par le magistrat ou par le juge des enfants, est désormais responsable d’un certain nombre d’étapes, allant des contacts avec la famille jusqu’aux réservations pour le transfert et aux confirmations des modalités de départ avec le juge des enfants. Tel que spécifié dans la circulaire de 2016 relative aux MNA, une aide volontaire au retour peut être mobilisée avec l’accord de ce même magistrat. Une vigilance particulière est requise s’agissant de retours, même temporaires, de mineurs ayant dénoncé en France leur exploitation, notamment lorsque des ressortissants de leur pays d’origine ont été mis en cause (cf. chapitre 7, « Mesures de protection dans le contexte d’une procédure pénale »).

47 Article L. 521-4, CESEDA.

48 Décision n° 2010-614, DC du 4 novembre 2010.

S'agissant du rôle éventuel de représentants légaux autres que les parents, l'AAH peut jouer un rôle dans la réunion d'informations pertinentes et la détermination de l'intérêt de l'enfant, dans le cadre de la procédure devant le juge des enfants notamment. Lorsque l'opportunité d'une mesure de tutelle est étudiée, le juge compétent (le juge aux affaires familiales) doit vérifier si le père et la mère sont tous les deux décédés ou privés de leur autorité parentale. En pratique, des informations auront pu être réunies par des tiers associatifs, un service éducatif, ou l'AAH s'il est présent. Pour les MNA en zone d'attente, la circulaire de 2005 prévoit que l'AAH « facilite aussi les contacts avec d'éventuels parents en France ou à l'étranger ». En pratique, les problèmes de langue, les contraintes de temps et de restrictions budgétaires (par exemple pour les communications internationales) peuvent limiter leur capacité à réaliser cela pleinement. L'AAH « peut aussi rencontrer, en dehors de la zone d'attente, les membres de la famille du mineur qui pourraient se trouver sur le territoire français, et prendre contact avec les réseaux socio-éducatifs susceptibles d'intervenir à sa sortie de la zone d'attente ». Si les MNA sont déjà dans le pays, la phase d'évaluation pilotée par le conseil départemental doit indirectement permettre de déterminer si le mineur est effectivement sans représentant légal sur le territoire.

FOCUS

Ressources

La dernière circulaire relative aux MNA inclut le détail des contacts des services du ministère des Affaires étrangères, pour des informations contextuelles relatives aux pays d'origine, et précise que, au-delà de l'obligation générale liée à la Convention de Vienne, d'informer les autorités consulaires, sous certaines conditions, de la présence d'un MNA, entrer en contact avec ces dernières peut être utile afin de faciliter la délivrance de documents d'identité, de prendre contact avec la famille ou de rencontrer des ressortissants du pays susceptible d'aider en France. Celle-ci liste également les contacts des autorités centrales pertinentes pour obtenir des informations de l'étranger à propos du mineur et de sa famille, au sein du ministère de la Justice (bureau du droit de l'Union, du droit international privé et de l'entraide civile [BDIP] de la direction des Affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice). En pratique, dans les cas des MNA, certains AAH ont recours à leurs propres contacts, par exemple une association partenaire dans le pays dont le mineur est ressortissant. D'autres ressources internationales peuvent aussi être mentionnées,

dans la mesure où elles peuvent accompagner la réflexion et le travail des professionnels, notamment du tuteur ou du représentant légal, autour d'un éventuel projet de retour mais aussi d'autres solutions durables envisageables : *Guide de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE. La Tutelle des enfants privés de soins parentaux*, 2014, pp. 103-108 notamment ; *Principes directeurs du HCR relatif à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant*, 2008, et *Manuel de terrain*, IRS/HCR, pour la mise en œuvre des principes directeurs du HCR relatif à la DIS.

CHAPITRE 10

RECOMMANDATIONS

Les entretiens menés confirment l'actualité des recommandations présentées dans divers travaux cités dans ce rapport, parmi lesquels ceux du Comité des droits de l'enfant de la CNCDH, du DDD ou encore d'UNICEF (étude sur les MNA dans le Nord) et d'ECPAT France. Les recommandations présentées dans ce chapitre s'inscrivent en complément et sont largement issues des échanges avec les professionnels rencontrés. Elles s'attachent à la formation, aux réponses à la situation de mineurs contraints à la délinquance forcée, au futur du système de représentation légale (tutelle et administration *ad hoc*) applicable aux mineurs victimes, et notamment aux MNA. Sont également mentionnés quelques axes de travail pour l'avenir de l'action publique, de la prise en charge des mineurs vulnérables et de leur protection : accès à l'interprétariat et à la communication ; coopération internationale ; partage de connaissances ; traduction en droit et dans les pratiques professionnelles du principe de diligence pour l'ensemble des procédures concernant les mineurs.

FORMATION DES PROFESSIONNELS

Les besoins de formation sur la question de la traite et plus spécifiquement la traite des mineurs sont importants. Des modules étaient en cours de développement à l'initiative de la MIPROF (octobre 2016). Les contributions des professionnels consultés amènent à formuler les recommandations complémentaires suivantes :

- Intégrer des modules sur le signalement des infractions pénales et sur l'identification des mineurs victimes de traite dans le programme pluriannuel des besoins de formation pour tous les professionnels actifs dans le domaine de la protection de l'enfance, devant être élaborés par les observatoires départementaux de la protection de l'enfance¹. Les modules interdisciplinaires ne devraient pas être limités aux atteintes

1 Article L.226-3-1 5°, CASF.

sexuelles contre les mineurs² et devraient tenir compte des réalités locales constatées en matière de traite et d'exploitation. Des dispositions pertinentes pourraient être ajoutées dans cette perspective³. Il convient aussi de donner effet à la réforme de 2016 sur le système prostitutionnel qui inclut l'ensemble des formes de traite parmi les sujets devant être abordés dans les formations des travailleurs sociaux, en complétant donc les cursus en ce sens, et en veillant à y intégrer des développements particuliers aux mineurs⁴.

- Inclure les professionnels suivants parmi les groupes cibles des formations sur la traite des mineurs : professionnels juridiques et sociaux des services de protection de l'enfance (ASE et responsables de structures partenaires) et professionnels associatifs mandatés pour mettre en œuvre le protocole d'évaluation de la situation des MNA présents sur le territoire, et particulièrement ceux réalisant les entretiens avec les mineurs dans ce contexte⁵ ; professionnels de la PJJ, y compris ceux qui sont actifs auprès des tribunaux (SEAT/UEAT) ; administrateurs *ad hoc* ; notamment en zone d'attente.
- Couvrir les aspects suivants dans des modules de formation (valable pour ceux élaborés dans le cadre de ce projet européen) :
 - définition pénale de la traite depuis la réforme de 2013, avec un accent sur les différentes formes d'exploitation visées ; le fait qu'il ne soit pas nécessaire d'établir un moyen/une circonstance pour qualifier une situation de traite des mineurs ; les règles de prescriptions, plus favorables lorsque l'on est en présence de victimes mineures ; les circonstances aggravantes et le fait que la tentative de traite peut également être poursuivie⁶ ; la présomption de minorité prévue par les textes européens ; les recours envisageables en cas d'infractions commises à l'étranger ;
 - principes de détection et d'identification, avec une attention spécifique aux indices éventuels d'exploitation et d'emprise, et aux aspects psycho-sociaux ;
 - informations disponibles sur les réseaux de traite exposant des mineurs susceptibles d'opérer en France et dans les pays voisins, qu'elle s'organise sur le territoire ou dans un cadre international, et illustrées par des cas d'espèce. Certaines pièces issues de dossiers judiciaires pourraient être utilement anonymisées et partagées en ce

2 Article L542-1, code de l'éducation.

3 Article D542-1, code de l'éducation.

4 Article L451-1, CASF.

5 Voir aussi en ce sens DDD, Décision n° MDE-2016-183, 21 juillet 2016.

6 Article 225-4-7, code pénal.

sens, par exemple les ordonnances de renvoi. L'expertise de certaines associations spécialisées pourrait là aussi être utilement mobilisée ;

- principes de signalement de mineurs victimes, en clarifiant notamment la voie la plus appropriée en fonction des situations ;
- soutien juridique, droits des victimes et mesures de protection disponibles dans le contexte des procédures judiciaires⁷, en mobilisant les contributions des différents avocats et des représentants légaux consultés dans le cadre de cette étude et d'autres travaux (cf. notamment chapitre 7 et fiche en annexe à cette étude) ;
- implications et options pour l'accès au séjour et éventuellement à la protection internationale (asile ou protection subsidiaire), avec une attention prioritaire au titre de séjour accessible aux mineurs et jeunes majeurs coopérant avec les autorités de police ou judiciaires.

De nombreuses ressources utiles peuvent être partagées. Certaines figurent en annexe à cette recherche. Pour les formations sur la représentation légale, voir ci-après.

RÉPONSE JUDICIAIRE (MINEURS VICTIMES DE TRAITE À DES FINS DE COMMISSION DE DÉLITS OU DE CRIMES)

Plusieurs professionnels interrogés dans le cadre de cette étude souhaitent voir évoluer la réponse du système judiciaire face à des mineurs commettant des crimes ou des délits qui sont la conséquence directe de leur situation. On rappellera que, aux termes de l'ordonnance de 1945, « avant toute décision prononçant des mesures de surveillance et d'éducation ou, le cas échéant, une sanction éducative ou une peine à l'encontre d'un mineur pénalement responsable d'un crime ou d'un délit, doivent être réalisées les investigations nécessaires pour avoir une connaissance suffisante de sa personnalité et de sa situation sociale et familiale et assurer la cohérence des décisions pénales dont il fait l'objet⁸ ».

Les recommandations suivantes peuvent être formulées :

- Élaborer et diffuser des instructions et des lignes directrices sur la réponse judiciaire à donner à ces situations. Celles-ci pourraient préciser l'interprétation à donner aux textes, jurisprudence à l'appui, rappeler les mesures alternatives aux poursuites et aux peines mobi-

⁷ Cf. notamment liste figurant à l'article 10.2 du code de procédure pénale.

⁸ Article 5-1, *Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante*.

lisables par les parquets et la nécessité de motiver spécialement le recours à une peine d'emprisonnement pour tout mineur⁹, de même que l'importance de rechercher une coopération internationale judiciaire et entre services sociaux pour mieux appréhender les situations concernant des mineurs étrangers et y répondre. Des instructions plus substantielles pourraient recommander la suspension d'éventuelles poursuites concernant des mineurs tant qu'une procédure est ouverte en parallèle contre les adultes suspectés d'être responsables de leur exploitation, et insister sur la nécessité de considérer dès lors ces procédures comme prioritaires en y consacrant des moyens d'enquête et d'instruction adéquats. Pourraient également être rappelées les obligations procédurales relatives à l'information des parents ou autres représentants légaux et l'importance de veiller à l'ouverture de mesures de protection et éventuellement d'administration *ad hoc* ou de tutelle pour certains des mineurs. Pour mémoire, la CNCDH a ainsi pu déjà souligner l'opportunité pour le ministère de la Justice de diffuser une circulaire à l'attention des parquets sur cette thématique¹⁰.

- Considérer l'opportunité, pour les services de protection de l'enfance, d'une implication dans certains dossiers judiciaires, en tentant par exemple de se porter partie civile dans des procédures contre les auteurs de l'exploitation de ces mineurs. Des mesures de placement parfois répétées peuvent avoir été initiées et peuvent avoir échoué dans ce cadre, représentant tout de même un coût pour l'institution et affectant les éducateurs mobilisés. La demande et l'éventuel versement de dommages-intérêts par les auteurs responsables de l'exploitation et ayant exercé une emprise sur ces mineurs, pourraient, au moins à titre symbolique, contribuer au financement de mesures de prévention ou de prise en charge plus adaptées, dans le cadre de structure sécurisées.
- Accélérer, au-delà du projet pilote mis en place à Paris, le développement d'un réseau d'hébergement sécurisé similaire à Ac-Sé (en principe réservé aux adultes), avec des travailleurs sociaux spécialement formés à la prise en charge et à l'accompagnement de mineurs en situation de traite, et notamment à des fins de commission d'infractions pénales. Cela devrait permettre un plus grand nombre de relocalisations rapides et durables, à distance des adultes responsables de l'exploitation, et contribuer ainsi à limiter la tendance observée à recourir à des condamnations et à l'incarcération comme « mesure de protection » par défaut.

9 Article 2, *Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante*.

10 CNCDH, 2016, p. 234.

- Soutenir le développement de moyens dans les SEAT/UEAT et les compétences des professionnels au sein de ces services et de ces unités (connaissances des langues maternelles des mineurs concernés et des contextes culturels dans leur pays d'origine), afin d'accroître leur capacité à rassembler des informations pertinentes sur la situation sociale et familiale des mineurs concernés, à détecter des situations de traite et à éclairer en conséquence les juridictions.

Les entretiens menés suggèrent plus généralement la nécessité d'un investissement plus important dans le travail social de terrain afin d'atteindre les mineurs et les familles vivant dans des zones d'habitat informel pour connaître leur environnement, les risques auxquels font face les mineurs présents sur place et leurs besoins de protection. Une plus grande pénétration et la présence continue d'institutions publiques et d'acteurs sociaux dans ces environnements pourraient contribuer à prévenir le développement d'activités criminelles, y compris la traite des mineurs, et à agir plus rapidement lorsque celles-ci s'y développent.

ACCÈS À LA REPRÉSENTATION LÉGALE ET AU SOUTIEN JURIDIQUE

S'agissant de la représentation légale pour les mineurs, les entretiens menés suggèrent des limites significatives dans l'accès, insuffisamment systématique, avec des mesures dont la qualité et la stabilité sont excessivement variables. Le système actuel de tutelle et d'administration *ad hoc* est loin d'être suffisamment protecteur, notamment pour les MNA sans représentants légaux ayant pu être exposés à la traite ou étant victimes de traite. Les recommandations suivantes peuvent être formulées (cf. fiche en annexe sur le cadre et les possibilités actuelles) :

- Diligenter une évaluation publique des procédures relatives à la représentation légale des mineurs (tutelle et administration *ad hoc*, couvrant les mineurs à risque ou victimes de traite), afin de disposer d'un état des pratiques sur l'ensemble du territoire national ou, *a minima*, sur un échantillon significatif de départements. Une telle évaluation pourrait examiner les conditions d'ouverture de ces mesures, d'exercice et de contrôle des mandats (cf. chapitre 5). Elle pourrait être confiée aux services d'inspection compétents que sont l'IGSJ et l'IGAS, et devrait notamment couvrir les mesures de tutelle exercées par les conseils départementaux.
- Considérer sur cette base l'opportunité de procéder à une réforme de la tutelle et de l'administration *ad hoc*, permettant à l'avenir la

désignation d'un représentant légal dès l'identification d'un mineur non accompagné, y compris à titre provisoire en cas d'incertitude sur la minorité¹¹. D'autres modifications des textes pourraient permettre de désigner sans délai un représentant *ad hoc* dans des procédures pénales lorsque des mineurs sont mis en cause, en cas de conflit d'intérêt manifeste avec les parents ou en cas d'absence de ces derniers¹² et dans des procédures administratives autres que celles relevant du CESEDA, et notamment en lien avec l'accès au système de protection de l'enfance, pour obtenir par exemple l'exécution de mesures de protection ordonnées par le juge des enfants et la liquidation d'éventuelles astreintes¹³ (cf. fiche en annexe). La pertinence et la valeur ajoutée de tels développements restent néanmoins subordonnées à la possibilité de mobiliser des administrateurs *ad hoc* et des tuteurs effectivement qualifiés et spécialisés. La priorité demeure en outre de s'assurer de l'ouverture et de la mise en place *sans délai* de mesures de tutelle lorsque les critères sont satisfaits (voir ci-après).

- Introduire des obligations de formation professionnelle pour les tuteurs et les administrateurs *ad hoc*, initiale comme continue, y compris sur la traite et les autres infractions concernant des mineurs. Un groupe de travail de 2007 du ministère de la Justice avait déjà en partie envisagé ces développements, sans suite à ce jour.
- Introduire des règles explicites et plus strictes relativement aux incompatibilités professionnelles ; des dispositions prévoyant l'établissement de listes spécifiques d'administrateurs *ad hoc* en matière civile et les critères à satisfaire en ce sens ; et, pour l'ensemble des champs d'intervention des tuteurs et des administrateurs *ad hoc*, envisager l'opportunité de fixer un plafond (un nombre maximal) de mesures pouvant être assumées en parallèle, à un temps donné.
- Préciser les dispositions relatives à la « surveillance générale » des mesures de tutelle qui incombent au JAF et au procureur¹⁴, notamment en termes d'obligations de rapports, en particulier lorsque la tutelle est vacante et déferée à l'ASE¹⁵. L'effectivité du contrôle et l'usage effectif, par le JAF de son pouvoir de convocation, d'injonction et d'amende

11 Voir par exemple FRA, *La Tutelle des enfants privés de soins parentaux*, p. 110.

12 Voir aussi Directive UE 2016/800 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, article 15.2.

13 L'article 388-2 du code civil relatif à l'administration *ad hoc* en matière civile pose actuellement un critère de conflit d'intérêts dont l'applicabilité n'est pas évidente pour des mineurs sans représentants légaux sur le territoire.

14 Article 411-1, code civil.

15 Article 411, code civil.

apparaissent déterminants dans une configuration où, en l'état du système, il n'existe pas réellement d'alternative à la désignation du département (ASE) comme tuteur pour des MNA sans proches sur le territoire.

- Considérer la mise en place d'un service national de tutelle et de représentation légale au niveau du ministère de la Justice capable de veiller à une délivrance harmonisée des agréments, de former ou d'appuyer les formations des représentants légaux, y compris les membres de famille ou les proches désignés en ce sens, et d'assurer un accompagnement et un contrôle dans l'exercice des mandats, en complément de la surveillance assurée par les magistrats. Le système développé en Belgique pourrait être source d'inspiration en ce sens.
- Consolider les dispositions du code civil et du code de procédure civile pour prévoir explicitement la faculté pour un mineur sans représentant légal de saisir lui-même le JAF pour l'ouverture d'une mesure de tutelle¹⁶ et inscrire de même un principe d'audition de l'enfant, sous réserve de discernement, dans la procédure de tutelle (au-delà du *droit* à être entendu généralement garanti dans les procédures civiles)¹⁷. Un tel principe est explicitement prévu devant le juge des enfants¹⁸ ou encore dans la procédure d'adoption¹⁹.
- Élaborer et diffuser une circulaire (ministère de la Justice, ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes) sur la représentation légale, dans l'attente d'une éventuelle réforme plus large, rappelant :
 - Pour la tutelle : son essence en tant que mesure de protection exigeant une instruction sans délai ainsi qu'une information et une audition du mineur ; l'importance de pouvoir disposer d'ordonnances motivées, détaillant les actions attendues du tuteur et les modalités dans lesquelles il sera tenu d'en rendre compte ; les modalités de coopération attendues entre le parquet des mineurs, le juge aux affaires familiales compétent et le juge des enfants et les rôles respectifs (initiative, partage d'informations, avis...) ; l'obligation d'information des autorités consulaires du pays dont le mineur est ressortissant, sous réserve qu'il ne soit pas demandeur d'asile.
 - Pour l'administration *ad hoc* : l'importance d'une désignation en temps utile et *sans délai* lorsque les textes le prévoient (cf. fiche en annexe 1) ; d'une précision de la décision quant au champ du man-

16 Déjà prévu explicitement pour une saisine relative à l'administration légale, cf. article 383, code civil.

17 Article 388-1, code civil. La circulaire de 2009 sur l'audition fait mention de la procédure de tutelle parmi les procédures pertinentes.

18 Article 1182, code de procédure civile.

19 Article 353, code civil.

dat et aux actions attendues ; l'opportunité d'une notification directe des parents lorsque cela est possible ; l'opportunité de faciliter la désignation d'un même AAH pour des procédures distinctes lorsque cela est envisageable (par exemple procédure pénale et assistance éducative) ; en ce qui concerne les MNA en zone d'attente, la nécessaire présence de l'administrateur *ad hoc* dans le cadre d'éventuelles auditions du mineur par la police aux frontières, dans le cadre de son maintien dans cette zone.

- Renforcer les formations des travailleurs sociaux et des avocats ainsi que des actuels et futurs professionnels des services de protection de l'enfance (référents ASE, éducateurs) sur les principes de la représentation légale et de l'autorité parentale.
- Élaborer un guide officiel et des lignes directrices sur la tutelle des mineurs, dégageant des principes généraux d'intervention, notamment pour les tuteurs de l'aide sociale à l'enfance, en s'inspirant des standards existants²⁰.
- Explorer l'opportunité de mesures complémentaires ou alternatives visant à élargir les procédures administratives ou judiciaires dans lesquelles les mineurs peuvent agir sans représentant légal. Les modalités de recours à l'émancipation²¹ pourraient aussi être clarifiées.
- Concernant l'accès à l'avocat :
 - envisager l'opportunité de faire de l'assistance par un avocat dès la garde à vue une obligation procédurale pour les mineurs mis en cause quel que soit l'âge du mineur (eu égard à la « prescription essentielle à la garantie des droits de la défense et à la protection de l'enfance » que constitue cette assistance²² et compte tenu du droit européen s'agissant du droit à l'assistance²³) ;
 - ajouter l'infraction de traite à la liste des infractions pour lesquelles l'exemption de la condition de ressources est prévue (cf. article 9-2 de la loi sur l'aide juridictionnelle).

20 Voir par exemple FRA, *La Tutelle des enfants privés de soins parentaux*, 2014 ; Defence for Children, ECPAT The Netherlands, *Core Standards for Guardians of Separated Children in Europe Goals for Guardians and Authorities*, 2015.

21 Article 413-2, code civil, pour les mineurs de plus de 16 ans, à l'initiative des parents.

22 Cour de cassation, n° 00-80253, 28 juin 2000.

23 Article 6, assistance d'un avocat, *Directive (UE) 2016/800 du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales*.

INTERPRÉTARIAT ET COMMUNICATION AVEC LES MINEURS

L'étude confirme que l'accès à un interprète est un défi important pour les avocats ou les tuteurs et les AAH qui sont amenés à accompagner un mineur étranger à risque ou victime de traite dans différentes procédures et dans la recherche d'une solution durable²⁴. Un engagement public fort apparaît souhaitable pour développer les ressources dans ce domaine, face à l'importance des besoins, et limiter ainsi le recours à des solutions *ad hoc* parfois insatisfaisantes. Cet engagement serait cohérent avec les développements récents impulsés au niveau de l'UE (comme la directive de 2010 sur l'interprétation et la traduction, la directive sur les garanties procédurales pour les mineurs suspectés ou accusés dans des procédures criminelles).

Les efforts à venir devraient viser à développer les services d'interprétariat accessibles et à en contrôler la qualité. Les dispositions récemment introduites concernant l'accès à un interprète, permettant de couvrir certains entretiens avec l'avocat, devraient pouvoir être mobilisables au même titre par les administrateurs *ad hoc* et les tuteurs, en révisant au besoin ces dispositions²⁵. Le recrutement de travailleurs sociaux et de professionnels maîtrisant diverses langues et leur accès à des formations continues en langue afin de favoriser les opportunités d'interactions directes avec les mineurs étrangers concernés pourraient être encouragés. Un recours plus important à l'appui de psychologues spécialisés semble également important, notamment dans le cadre des entretiens d'évaluation initiale de la situation de MNA identifiés sur le territoire, mais aussi dans le cadre de prise en charge de mineurs victimes de traite ou vulnérables à cet égard.

COOPÉRATION INTERNATIONALE

L'engagement des institutions sociales et judiciaires avec des représentations diplomatiques et des consulats étrangers en France, de même qu'avec des services homologues à l'étranger reste limité. Prévu par les textes européens pertinents²⁶, ce développement de la coopération internationale semble important à différents niveaux : analyse et compréhension des phénomènes de traite à dimension transfrontalière existants ou émergents ; enquête et échanges d'informations y compris

24 Voir aussi Comité des droits de l'enfant, 2016, parag. 79.

25 Exemple au pénal : article préliminaire, 803-5 et D. 594-3, code de procédure pénale.

26 Exemple : Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, article 32.

dans le cadre de procédures particulières (ouverture de tutelle...); recueil d'informations relatives à l'environnement social et familial de certains mineurs; facilitation des procédures d'authentification des documents personnels, réalisation d'enquêtes sociales; organisation des conditions de retour de mineurs dans des conditions sécurisées; protection des victimes et de leurs proches ainsi que des témoins pouvant être exposés à des représailles en lien avec l'ouverture d'une procédure judiciaire; sécurisation des droits des mineurs reconnus victimes dans des procédures en France ou à l'étranger (organisation d'auditions; versement de dommages-intérêts...). Il peut s'agir de développer des accords et des groupes de contact bilatéraux, impliquant les services sociaux et judiciaires compétents en matière de protection de l'enfance avec des bureaux nationaux jouant un rôle dans la mise en œuvre de ces coopérations à partir des premières expériences en ce sens (avec la Roumanie, la Bosnie et, plus récemment, l'Espagne²⁷). Une impulsion politique semble nécessaire pour évoluer vers un développement systématique de ces coopérations internationales.

PARTAGE DE CONNAISSANCES JURIDIQUES ET DE JURISPRUDENCE

Le nombre de cas de mineurs reconnus comme victimes de traite dans le cadre de procédures judiciaires pénales reste aujourd'hui très limité. À des fins de sensibilisation de l'ensemble des professionnels concernés, il pourrait être utile de reconstituer une base de données en ligne qui rassemblerait les dispositions pertinentes et donnerait accès à la jurisprudence et ses évolutions, avec des mises à jour régulières.

Une telle initiative pourrait être portée ou soutenue par la MIPROF, en coordination avec le ministère de la Justice, ou, de manière alternative, être pilotée par une association avec un soutien public (possible renouvellement du projet ECPAT-LexisNexis). Cela pourrait être également utilement envisagé à un niveau européen avec l'éventuel appui d'institutions comme l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA).

27 CNCDH, 2016, p. 241; Voir aussi : Manuel de bonnes pratiques concernant le renforcement de la coopération judiciaire pour combattre la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants et la pornographie infantile dans l'Union Européenne, 2013.

INTÉRÊT SUPÉRIEUR DES MINEURS ET PRINCIPLE DE DILIGENCE

On rappellera qu'aux termes de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et de son article 3.1 dont l'effet direct est acquis²⁸, « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Le droit d'être entendu constitue aussi une garantie essentielle, également visée dans la Convention internationale relative aux droits de l'enfant en son article 12.

Ces principes sont aujourd'hui largement repris dans le droit français, et dans les missions et les obligations qu'il pose pour les professionnels concernés. Ainsi, à titre d'exemple, pour la politique de protection de l'enfance dont l'objectif est 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 charge²⁹ : « L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant³⁰. » L'aide sociale à l'enfance doit notamment s'assurer que « les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés, dans son intérêt supérieur³¹ ». De la même manière, le juge des enfants doit « toujours s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée et se prononcer en stricte considération de l'intérêt de l'enfant³² » et a appelé à une prise en compte davantage cohérente de cet intérêt dans l'ensemble des procédures et décisions concernant les enfants³³.

Les professionnels entendus dans le cadre de cette étude insistent sur les multiples dimensions auxquelles il faut rapidement prêter attention dans l'intérêt de l'enfant : santé, scolarité, situation familiale, etc. Le Comité des droits de l'enfant a pu établir des orientations sur la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant et les éléments clés qui peuvent en

28 Défenseur des droits, *L'Applicabilité directe de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant*, 2016.

29 Article L.112-3 CASF.

30 Article L.112-4, CASF.

31 Article L. 221-16°, CASF.

32 Article 375-1, code civil.

33 Comité des droits de l'enfant, 2016, parag. 25 et 26.

relever, ressource utile à l'ensemble des professionnels concernés³⁴. L'AAH ou le tuteur, référent du mineur et susceptible de connaître non seulement son parcours mais aussi ses aspirations, est particulièrement bien placé pour travailler à la sauvegarde de son intérêt supérieur et sensibiliser les autres professionnels sur ce que cet intérêt implique ou commande. La potentielle multiplication des procédures et des acteurs professionnels amenés à intervenir sur une période limitée rend cette mission d'autant plus essentielle.

Il convient aussi de rappeler, en lien avec cette notion d'intérêt supérieur, l'exigence de diligence qui doit s'imposer dans les procédures concernant les mineurs. Différents textes internationaux traitant des procédures pénales dans lesquelles des mineurs peuvent être victimes ou mis en cause mais aussi des procédures civiles les concernant y font explicitement référence³⁵.

La durée parfois excessive des procédures a des incidences directes sur la situation des mineurs concernés. Elle peut également compromettre à terme leurs possibilités d'accès à une solution durable. En ce sens, une réflexion pourrait être utilement initiée en vue d'introduire en droit de nouvelles limites de délais protectrices, en complément d'un respect davantage effectif de ceux déjà prévus (par exemple pour la mise à l'abri, l'évaluation et l'orientation des mineurs non accompagnés identifiés sur le territoire). De telles règles complémentaires pourraient notamment concerner la programmation des audiences lorsque le juge des enfants³⁶ ou le juge aux affaires familiales chargé des tutelles pour mineurs sont saisis, ou encore la réalisation d'éventuelles vérifications documentaires ou d'examens radiologiques en lien avec la détermination de l'état civil et de l'âge s'il doit y être recouru.

34 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale*, 2013.

35 Voir par exemple Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, articles 50 à 53 ; Convention de Lanzarote du Conseil de l'Europe, article 30 ; Convention du Conseil de l'Europe sur l'exercice des droits de l'enfant, article 7 ; Convention relative aux droits de l'enfant, article 37 d) ; ensemble de règles minima des Nations unies concernant l'administration de la justice pour mineurs, *Règles de Beijing*, article 20. Voir également Comité des droits de l'enfant, 2016, parag 80 c.

36 Cf. DDD, *Recommandation n° 5 du 21 décembre 2012* ; DDD, *Décision n° MDE-2016-052*, 26 février 2016.

ANNEXES

ANNEXE 1

FICHE RESSOURCE

REPRÉSENTATION LÉGALE DES MINEURS VICTIMES DE TRAITE

Note pour la lecture : CC : code civil ; CPC : code de procédure civile ; CP : code pénal ; CPP : code de procédure pénale ; CASF : code de l'action sociale et des familles ; COJ : code de l'organisation judiciaire ; CSP : code de la santé publique ; CSS : code de la sécurité sociale ; CD : code de l'éducation ; CJA : code de justice administrative ; CE : Conseil d'État ; ASE : aide sociale à l'enfance

Les mineurs victimes de traite sont souvent des mineurs non accompagnés ou isolés sur le territoire français. Lorsque leurs parents sont présents en France, ceux-ci sont parfois eux-mêmes impliqués dans les faits en cause ou incapables, pour diverses raisons, d'accompagner et de représenter leur enfant dans la vie civile et/ou en justice. Dans tous ces cas, il est indispensable qu'un représentant légal soit désigné afin de se substituer aux parents dans les différents actes et procédures administratives et judiciaires essentiels à la protection du mineur.

Pour tous les enfants, l'accès à un représentant légal est un droit visé directement ou indirectement par différents textes internationaux et européens¹ et par la législation française (cf. références dans cette fiche). La désignation d'un représentant légal **conditionne largement la capacité du mineur à exercer et à faire valoir effectivement ses droits**, y compris en tant que victime, le cas échéant, d'une infraction pénale grave. Elle constitue une mesure de **protection** (cf. article 394, CC pour la tutelle). Un représentant légal, désigné et présent en temps utile pourra concourir à la révélation d'une situation de traite ou d'un risque de traite et ainsi agir et permettre d'agir en conséquence dans l'intérêt du mineur.

¹ Par exemple articles 14.2 et 15.1, *Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil.*

En l'absence de régime spécifique pour la représentation légale (alternative aux parents) des mineurs victimes de traite, cette fiche donne un aperçu synthétique :

- (1) de l'autorité parentale, et des délégations et autorisations possibles pour des mineurs confiés ;
- (2) des mesures de représentation légale alternatives (tutelle et administration *ad hoc*) ;
- (3) des conditions d'activation de ces mesures ;
- (4) des obligations en matière d'exercice et de suivi de ces mesures ;
- (5) des obligations en matière de représentation légale et des exceptions au principe d'incapacité juridique du mineur, telles qu'applicables à certains domaines dans lesquels des démarches peuvent devoir être concrètement initiées dans l'intérêt d'un mineur victime de traite (protection, droits civils, droits sociaux...).

AUTORITÉ PARENTALE : PRINCIPES, LIMITES, COMPÉTENCES DES TIERS

- L'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs qui appartient aux parents jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant et qui a pour finalité l'intérêt de l'enfant. Les parents doivent ainsi protéger le mineur dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne (art. 371-1 CC). Ils sont les administrateurs légaux du mineur (art. 382 CC) et le représentent dans tous les actes de la vie civile, à l'exception des cas dans lesquels la loi ou l'usage autorise les mineurs à agir eux-mêmes (art. 388-1-1 CC). Ainsi, un mineur victime de traite dont les parents sont présents sur le territoire et détiennent l'autorité parentale pourra normalement être représenté par ces derniers dans les différentes procédures judiciaires ou administratives liées à sa situation.
- L'intérêt de l'enfant peut justifier que l'autorité parentale soit retirée, totalement ou partiellement (art. 378 à 381 CC) à l'un ou l'autre des parents, ou aux deux parents, sur décision du juge pénal ou du juge civil. L'autorité parentale peut également être déléguée par convention validée par le juge aux affaires familiales si les parents sont à l'origine de la demande, ou par ordonnance du même juge, en cas de désintérêt manifeste ou impossibilité pour les parents d'exercer tout ou partie de cette autorité (art. 377 CC). Dans le second cas, le juge peut être saisi par le particulier, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance (ASE) qui a recueilli l'enfant, ou un membre de la

famille. Il peut également être saisi par le parquet, en accord avec la personne volontaire pour se voir déléguer l'autorité (tiers délégataire candidat). Cette délégation est également prévue si le tribunal déclare l'enfant délaissé, lorsque ses parents n'ont pas entretenu avec lui les relations nécessaires à son éducation ou à son développement pendant l'année qui précède l'introduction de la requête, sans que ces derniers en aient été empêchés par quelque cause que ce soit (art. 381-1 et 2 CC).

- S'agissant des mineurs confiés à un tiers ou confiés à l'ASE au titre de l'assistance éducative : en l'absence de décision judiciaire à cet effet, ces derniers ne disposent pas de l'autorité parentale, dont les parents continuent en principe à exercer tous les attributs (art. 375-7 CC ; art. 373-4 CC). Le tiers peut cependant accomplir les actes dits usuels relatifs à la surveillance et à l'éducation du mineur (comme l'organisation des repas, du trajet vers l'école, la participation à des activités, les visites d'amis...) (mêmes articles). En revanche, les actes non usuels requièrent le consentement parental (franchissement d'une frontière, intervention chirurgicale, séjour prolongé à l'extérieur du lieu d'accueil, changement d'orientation scolaire, signature d'un contrat d'apprentissage, ouverture de compte bancaire...) ou, à défaut, une autorisation expresse du juge des enfants (voir ci-dessous).
- Les tiers à qui un mineur est confié peuvent solliciter une autorisation exceptionnelle d'acte non usuel auprès du juge des enfants (art. 375-7 CC). Cette disposition a été prévue en cas de refus abusif ou injustifié des parents ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale. En pratique, les services de l'ASE ont parfois également recours à cette disposition dans l'intérêt des mineurs étrangers non accompagnés qui leur sont confiés à défaut d'avoir engagé des démarches visant à l'ouverture d'une mesure de tutelle, ou d'une délégation d'autorité parentale ou dans l'attente qu'une décision soit effectivement rendue en ce sens. Il convient de noter que le juge des enfants doit normalement être saisi préalablement à chaque acte non usuel envisagé.

MESURES DE REPRÉSENTATION LÉGALE ALTERNATIVES : TUTELLE ET ADMINISTRATION AD HOC

- Un mineur victime de traite ou exposé à un risque de traite doit pouvoir accéder **sans délai** à un représentant légal, et à un représentant légal durable lorsque la situation familiale l'exige (parents décédés, restés dans le pays d'origine, impliqués dans l'exploitation...). Sans être

spécifiques aux mineurs victimes de traite, les textes actuellement en vigueur en France prévoient différentes possibilités en ce sens, y compris pour les mineurs non accompagnés étrangers, en zone d'attente comme sur le territoire.

- On peut distinguer deux régimes fondamentaux : **tutelle** et **administration ad hoc**. La tutelle est une mesure de protection des mineurs, avec une responsabilité globale du tuteur (voir ci-dessous). Elle vise et permet, sauf changement exceptionnel de la situation familiale (ou émancipation), une représentation légale durable du mineur jusqu'à l'âge de la majorité (18 ans) (art. 393 CC). L'administration *ad hoc*, par contraste, est une mesure de représentation qui s'organise temporairement, en lien avec une ou plusieurs procédures spécifiques (maintien en zone d'attente et entrée sur le territoire, demande d'asile, procédure pénale). Elle est axée plus strictement sur l'accompagnement administratif et judiciaire du mineur.

UN TUTEUR : QUAND, POURQUOI, QUI ?

Quand ?	Lorsque le père et la mère sont décédés ou se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale (art. 390 CC), c'est-à-dire sont hors d'état de manifester leur volonté, en raison de leur incapacité, de leur absence ou de toute autre cause (art. 373 CC).
Pourquoi ?	Prendre soin de la personne du mineur et le représenter dans tous les actes de la vie civile, sauf les cas dans lesquels la loi ou l'usage autorise le mineur à agir lui-même, et le représenter en justice (art. 408 CC).
Qui ?	Désigné parmi un conseil de famille, lui-même prioritairement composé des membres de la famille ou de proches qui manifestent un intérêt pour lui, en fonction de leur aptitude, des relations habituelles qu'ils entretenaient avec le père ou la mère de celui-ci, des liens affectifs qu'ils ont avec lui ainsi que de la disponibilité qu'ils présentent (art. 399 CC) Plusieurs tuteurs peuvent être désignés conjointement (un frère et une sœur majeurs dans le cas de fratrie...) (art. 405 CC) (exclusions : art. 395 CC).

Tutelle déferée au département (art. 411 CC)

Si ces membres de la famille ou proches font défaut, la tutelle est alors vacante et doit être déferée au département, collectivité publique compétente en matière d'aide sociale à l'enfance (art. 411 CC). Il n'y a alors pas aucun conseil de famille ni subrogé tuteur. Rien n'est automatique : dans l'éventualité où un mineur est confié à l'ASE, et qu'il n'y a pas eu de défèrement de tutelle, le service n'est que service gardien. Il n'est alors compétent que pour les actes usuels (*cf.* 1/5). En pratique, la tutelle déferée donne compétence au président du conseil départemental, mais elle est souvent exercée par un(e) responsable des services juridiques, ou un responsable de secteur au sein de l'ASE. Des délégations de compétence et de signature doivent être établies le cas échéant. Il peut être utile de se renseigner directement auprès de l'ASE.

UN ADMINISTRATEUR AD HOC : QUAND, POURQUOI, QUI ?

Si l'administrateur *ad hoc* assume une fonction de représentation légale, nécessaire à la régularité des procédures, on attend de sa part un travail d'information du mineur propre à faciliter la participation de ce dernier, notamment pour des auditions, et un soutien moral d'ordre plus général, en tant que référent. Dans les limites des procédures visées par son mandat, il est compétent pour notamment désigner un avocat lorsque c'est nécessaire, et déterminer, en concertation avec ce dernier, qu'il instruit, les initiatives procédurales à prendre dans l'intérêt du mineur. L'ordonnance du magistrat qui le mandate peut spécifier ce qui est attendu dans l'exercice de sa mission. On relèvera que rien ne fait obstacle à une désignation parallèle d'un même administrateur pour accompagner un mineur dans le domaine civil et dans une procédure pénale, ce qui s'applique dans le cas d'un mineur victime de traite, dès lors que les conditions propres à chaque contexte sont satisfaites. La mission, de même ses modalités d'ouverture et d'exercice, varie en fonction des contextes et des procédures.

DOMAINE	QUAND ?	POURQUOI ?	QUI ?
PÉNAL (mineur victime)	Lorsque la protection des intérêts du mineur victime n'est pas complètement assurée par ses représentants légaux ou par l'un d'entre eux (art. 706-50 CPC).	Afin d'assurer la protection des intérêts du mineur en question et exercer, s'il y a lieu, au nom de celui-ci les droits reconnus à la partie civile (art. 706-50 CPC).	Proche de l'enfant ou personne compétente figurant sur une liste dédiée (article 706-51 CPC). Inscription sur la liste subordonnée à la réunion de plusieurs conditions (cf. art. R. 53-1 et 5.53-2 CPC). Des exceptions sont possibles (art. R. 53-6 CPC).
CIVIL (assistance éducative...)	Dans l'éventualité où les intérêts d'un mineur apparaissent en opposition avec ceux de ses représentants légaux (art. 388-2 et 383 CC).	Pour représenter le mineur (art. 388-2 CC).	Personne indépendante du conseil départemental si le mineur lui a été confié, dès lors qu'il s'agit d'une procédure d'assistance éducative (art. 388-2 CC).
ASILE	Lorsque la demande d'asile est présentée par un mineur sans représentant légal sur le territoire français (art. L. 741-3 CESEDA).	Afin d'assister le mineur et d'assurer sa représentation dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à la demande d'asile (art. L. 741-3 CESEDA).	Personne morale ou physique compétente, inscrite sur une liste établie par la cour d'appel (art. L. 741-3, art. R.111-13 et suivants CESEDA).
ZONE D'ATTENTE	Lorsque le mineur étranger et non accompagné n'est pas directement autorisé à entrer sur le territoire (art. 221-5 CESEDA).	Afin d'assister le mineur durant son maintien en zone d'attente et d'assurer sa représentation dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien et celles afférentes à son entrée en France (art. 221-5 CESEDA).	Personne morale ou physique compétente, inscrite sur une liste établie par la cour d'appel (art. L. 741-3, art. R.111-13 et suivants CESEDA).

On relèvera que la liste des administrateurs *ad hoc* doit être tenue à la disposition du public dans les locaux du secrétariat-greffe de la cour d'appel et des tribunaux de grande instance (article R.111-1 CESEDA, article R53 CPP).

ACTIVER CES MESURES. QUI PEUT LE FAIRE ET COMMENT ?

- Chaque mesure de représentation légale a ses conditions d'ouverture. Ce qui est envisageable et adapté est fonction de la situation familiale du mineur. Les mesures d'administration *ad hoc* sont à l'initiative exclusive de l'autorité judiciaire. On signalera que, si un tuteur a été désigné, il est en principe compétent pour l'ensemble des procédures administratives et judiciaires, y compris le domaine pénal.

TUTELLE

- **En matière de tutelle pour les mineurs, le juge aux affaires familiales (JAF) est compétent** (art. L213-3-1, COJ). Cette mission est parfois confiée exclusivement à un ou deux JAF du ressort. Une demande peut-être adressée au tribunal de grande instance du département de résidence ou de prise en charge du mineur. Il existe un formulaire public dédié et accessible en ligne, accompagné d'une notice précisant les informations et les documents à joindre (CERFA, n° 15457*01 et notice). La demande d'ouverture d'une mesure de tutelle peut être présentée au juge par les parents ou les alliés des père et mère du mineur ou le procureur de la République. Mais le juge peut aussi se saisir d'office, ce qui, comme constaté en pratique, ne rend donc pas inopérant une demande du mineur lui-même ou d'un tiers concerné par sa situation, lui demandant de se saisir d'office.

- **En cas de vacance de la tutelle** : les requêtes pour que celle-ci soit déferée sont généralement le fait de l'ASE, lorsque le mineur lui a été confié, ou parfois font suite à une information directe du juge des tutelles par son collègue juge des enfants, ou par le procureur. Mais elles ne sont pas systématiques et sont parfois effectuées tardivement. Il peut être utile de prendre l'attache du service gardien, sinon d'inviter directement le juge chargé des tutelles pour mineurs (JAF) à se saisir. Pour les services de l'ASE, une tutelle permet de légitimer et de faciliter l'accompagnement, dans le respect du droit, du mineur.

Note : en cas de délai excessif pour l'instruction d'une demande (les délais constatés peuvent être de plusieurs mois), il peut être utile de la renouveler en rappelant l'impératif de protection juridique et les nécessités immédiates pour l'organisation de la vie du mineur. La demande devra comporter les éléments utiles s'agissant de la situation familiale du mineur. Les autorités consulaires peuvent être sollicitées pour compléter les informations disponibles sur la situation de mineurs étrangers non accompagnés, sous réserve qu'ils ne sollicitent pas l'asile (cf. annexe 9, circ. 25 janvier 2016). Elles devront être informées par l'autorité judiciaire dans l'éventualité d'une tutelle (art. 37 de la Convention de Vienne).

Audition du mineur dans le cadre de la procédure

La législation française, conformément au droit international (art. 12 CIDE, notamment), prévoit le droit du mineur capable de discernement (appréciation qui revient au magistrat) à être entendu dans toute procédure le concernant (art. 388-1 CC). La procédure de tutelle ne fait pas exception (Circ. DACS, n° 10/09, 2009). Le juge a obligation de s'assurer que le mineur a été informé de son droit à être entendu et à être assisté par un avocat (*ibid.*). Il peut alternativement être accompagné de la personne de son choix, sauf si le magistrat l'estime contraire à son intérêt (art. 388-1 CC). L'audition est donc de droit, sous réserve de discernement. Elle peut-être essentielle aussi à la bonne compréhension par le mineur lui-même de l'objectif de la tutelle, du rôle du tuteur et de celui du juge qui en contrôle, avec le parquet, l'exercice. Il est donc important de préciser, dans la requête, le souhait du mineur d'être entendu.

La procédure de tutelle pour mineurs prévoit la possibilité d'un échange d'information entre le juge aux affaires familiales et le juge des enfants (art. 1221-1 CPC, art. 1221-2 CPC). Le premier pourra ainsi vérifier si une procédure d'assistance éducative est ouverte et demander à ce dernier copie des pièces du dossier. *In fine*, le juge aux affaires familiales statue seul sur l'opportunité de la tutelle.

ADMINISTRATION AD HOC

DOMAINE	AUTORITÉ POUR LA DÉSIGNATION	OBSERVATIONS
PÉNAL (art. 706-50, CPC)	Procureur de la République Juge d'instruction	Peut intervenir dès la phase d'enquête. Désignation reste possible au stade du jugement si déficit à ce stade.
ZONE D'ATTENTE (art. L. 221-5 CESEDA)	Procureur de la République	Doit être avisé <i>immédiatement</i> par l'autorité administrative Doit désigner <i>sans délai</i> un administrateur <i>ad hoc</i> D'éventuelles vérifications relatives à l'âge ne doivent pas retarder la désignation, « <i>qui doit, sauf circonstances particulières, intervenir sans délai dès le placement de l'étranger mineur en zone d'attente</i> » (Cour cass, Civ. 1, 6 mai 2009, 08-14519).
ASILE (art. L. 741-3 CESEDA)	Procureur de la République	Le procureur doit être avisé immédiatement par l'autorité administrative (à savoir, la préfecture auprès de laquelle le mineur sans représentant légal a manifesté son intention de déposer sa demande d'asile) et procéder à une désignation sans délai d'un administrateur <i>ad hoc</i> . À noter : le président du conseil départemental doit alors également être informé pour que la situation du mineur soit évaluée et déterminer les éventuelles actions de protection et d'aide nécessaires (art. L. 741-3 CESEDA, L. 226-21 CASF). La désignation d'un tuteur met fin à la mission de l'administrateur <i>ad hoc</i> en matière d'asile (art. L. 741-3).
CIVIL (art. 388-2, art. 282 CC)	Juge des tutelles Juge de l'instance (subsidaire)	La désignation d'un administrateur <i>ad hoc</i> peut être initiée par le juge des tutelles, à la demande du ministère public, du mineur lui-même ou d'office (art. 383 CC).

Attention ! Malgré les prescriptions légales, des omissions ou des délais conséquents sont constatés en ce qui concerne les désignations d'administrateurs *ad hoc*. Il peut être utile de prendre l'attache ou d'écrire au magistrat pour signaler le cas échéant la nécessité d'une désignation rapide, en précisant utilement les circonstances qui la motivent.

OBLIGATIONS ET SUIVI DES MESURES (TUTEUR OU ADMINISTRATEUR *AD HOC*)

Pour les mesures de tutelle ordonnées, le mineur capable de discerner peut à tout moment de la mesure, de même que son tuteur ou l'un de ses parents, demander à consulter le dossier. La consultation devra se faire en présence de son tuteur ou de son avocat (art. 1222-2 CPC).

Les tuteurs et les administrateurs *ad hoc* doivent aussi rendre compte de l'exécution de leur mandat.

Tuteur	Établir et soumettre chaque année un compte de gestion accompagné des pièces justificatives, en vue de sa vérification, au greffier en chef du TGI, ainsi qu'en fin d'exercice (articles 510, 511, 514 CC). Dérogations possibles (article 512 CC).
Administrateur <i>ad hoc</i> Les tuteurs et les administrateurs <i>ad hoc</i> doivent aussi rendre compte de l'exécution de leur mandat :	Établir et transmettre un rapport de mission à l'autorité judiciaire qui l'a désigné : • dans le mois d'achèvement en ce qui concerne les missions auprès de mineurs étrangers en zone d'attente ou dans le cadre d'une demande d'asile détaillant les démarches effectuées et, le cas échéant, aux fins d'assurer au mieux sa protection, les éléments d'information recueillis sur le mineur (art. R. 111-19 CESEDA). • dans les trois mois en matière pénale, détaillant les démarches effectuées et précisant, le cas échéant, les formalités accomplies en vue du placement des sommes perçues par le mineur à l'occasion de la procédure (R. 53-8 CPC).

Note : pour le service gardien, un rapport concernant la situation de l'enfant doit être transmis annuellement, ou tous les six mois pour les enfants de moins de deux ans, au juge des enfants (art. 375 CC). Le contenu et les conclusions de ce rapport doivent être préalablement portés à la connaissance du père, de la mère, de toute autre personne exerçant l'autorité parentale, du tuteur et du mineur, en fonction de son âge et de sa maturité. Établi après une évaluation pluridisciplinaire, il doit porter sur la santé physique et psychique de l'enfant, son développement, sa scolarité, sa vie sociale et ses relations avec sa famille et les tiers intervenant dans sa vie. Il permet de vérifier la bonne mise en œuvre du projet pour l'enfant (art. L. 223-1-1 CASF) et l'adéquation de ce projet aux besoins de l'enfant ainsi que, le cas échéant, l'accomplissement des objectifs fixés par la décision de justice (art. L. 223-5 CASF).

Qui saisir en cas de problème avec le tuteur ou l'administrateur *ad hoc* du mineur ?

Il peut être utile de saisir par courrier l'autorité judiciaire ayant mandaté le tuteur ou l'administrateur *ad hoc*. Pour les tutelles, le juge des tutelles et le procureur de la République « exercent normalement une surveillance générale des tutelles de leur ressort » (art. 411-1 CC). Toute charge tutélaire peut être retirée en raison de l'incapacité, de la négligence, de l'inconduite ou de la fraude, ou lorsqu'un litige ou une contradiction d'intérêts empêche le titulaire de la charge de l'exercer dans l'intérêt du mineur (art. 396 CC). Le juge pourra prescrire des mesures provisoires dans l'intérêt du mineur (art. 397 CC).

DÉMARCHES PRATIQUES ET EXCEPTIONS AU PRINCIPE D'INCAPACITÉ JURIDIQUE

- Les mineurs victimes de traite sont susceptibles de souhaiter dénoncer directement leur exploitation ou d'autres atteintes à leurs droits. S'ils sont ressortissants étrangers et non accompagnés, différentes démarches pourront s'imposer dans leur intérêt : accès au système de protection de l'enfance, scolarisation, accès aux soins, nationalité, émancipation, demande de protection internationale. Il peut être utile de savoir dans quelle mesure ces démarches nécessitent l'intervention d'un représentant légal ou peuvent être engagées de manière autonome par le mineur. Il existe en effet des exceptions au principe d'incapacité juridique (voir également la fin de cette section, s'agissant de la saisine du Défenseur des droits).
- **Dépôt de plainte** : tout mineur, quelle que soit sa situation, peut directement signaler aux services de police une infraction pénale dont il serait victime, et notamment des faits de traite ou d'exploitation, et ce sans être accompagné d'un parent ou d'un représentant légal. Il peut également le faire directement par courrier au procureur de la République.
- **Demande de protection, atteinte aux droits de l'enfant** : s'il s'estime en situation de danger, un mineur peut saisir directement le juge des enfants (art. 375 CC). Un mineur peut également faire directement appel d'une décision du juge des enfants (art. 1191 CPC).
- **Situations d'urgence (recours)** : si un mineur non émancipé ne dispose pas en principe, de la capacité juridique, une saisine du juge des référés reste possible, « lorsque des circonstances particulières justifient qu'une

mesure urgente soit ordonnée. Tel est notamment le cas lorsque [...] le mineur étranger isolé sollicite un hébergement d'urgence qui lui est refusé par le département» (CE, 12 mars 2014, n° 375956). Des référés-libertés (L. 521-2, CJA) et des référés-suspensions (L. 521-1, CJA) ont ainsi été formés par des mineurs sans représentant légal, notamment en recours contre des décisions de refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance ou pour défaut d'exécution d'ordonnances du juge des enfants. Certains ont abouti à des injonctions de prise en charge (par exemple TA Marseille, n° 1602352, 22 mars 2016 ; n° 1602835, 4 avril 2016 ; TA Lille n° 1603112, 6 et 10 mai 2016 + CE n° 400057, 27 juillet 2016) ou de réévaluation de la situation de ces mineurs (TA Lille, n° 1406371, 24 octobre 2014...).

- **Scolarisation** : la scolarisation de tout mineur, français comme étranger, est un droit (art. L. 122-2, CE), et un devoir pour la collectivité, jusqu'à 16 ans au moins (art. L. 131-1, CE). Les directives de l'Éducation nationale pour les inscriptions des élèves de nationalité étrangère des premier et second degré ne fixent pas comme condition nécessaire l'appui d'un représentant légal, mais évoquent la possibilité d'un accompagnant « ayant autorité » de droit (tuteur, délégation d'autorité parentale), ou simplement « de fait », une preuve que l'enfant « est régulièrement confié à cette personne » pouvant dans ce dernier cas être faite par tout moyen (circulaire n° 2002063 du 20 mars 2002). Les pratiques observées sont en conséquence variables d'une académie à l'autre, y compris s'agissant des pièces normalement exigées pour l'inscription (y compris au niveau des CASNAV). En cas de refus d'inscription, des recours contentieux peuvent être formés devant les tribunaux administratifs, y compris en référé (cf. parag. précédent).

- **Accès aux soins** : en matière de santé, l'information et le consentement des titulaires de l'autorité parentale ou des représentants légaux sont en principe requis. Un médecin appelé à donner des soins à un mineur doit ainsi s'efforcer de prévenir ses parents ou son représentant légal et d'obtenir leur consentement mais doit donner les soins nécessaires en cas d'urgence, même si ceux-ci ne peuvent être joints (Article R4127-42, CSP). (art. R4127-42, CSP). Il peut de même être fait exception à ce principe par un médecin ou une sage-femme dès lors que le mineur « s'oppose expressément à la consultation du ou des titulaires de l'autorité parentale afin de garder le secret sur son état de santé » (art. L1111-5 CSP). Un médecin peut également passer outre l'opposition des titulaires de l'autorité parentale à un traitement si l'absence d'intervention risque d'entraîner des conséquences graves pour la santé du mineur (art. 1111-4 CSP) (cas d'urgence). En matière

d'interruption volontaire de grossesse, la mineure peut également souhaiter garder le secret, et persister dans sa demande d'intervention même si le consentement du ou des titulaires de l'autorité parentale n'est pas obtenu. Elle doit alors être accompagnée par la personne majeure de son choix (art. L. 2212-7 CSP), qui peut être un proche, un professionnel socio-éducatif... Si le mineur est confié à un tiers, celui-ci pourra solliciter une autorisation exceptionnelle auprès du juge des enfants (*cf.* autorité parentale) si une intervention médicale urgente est requise, comme une opération chirurgicale (voir 1/5). Un mineur peut théoriquement demander à bénéficier d'un examen médical gratuit (art. L. 321-3 CSS).

- **Identité et jugement supplétif** : certains mineurs peuvent ne pas être en possession de documents d'état civil, et être dans l'incapacité d'en produire, en dépit de démarches auprès des autorités consulaires de leur pays d'origine. La demande de jugement supplétif d'acte de naissance doit être formulée auprès du tribunal de grande instance. L'assistance d'un avocat est nécessaire et celle d'un représentant légal l'est aussi. L'ASE, en tant que service gardien, devra avoir été préalablement désignée comme tuteur ou administrateur *ad hoc* pour pouvoir porter cette démarche (TGI Bobigny, 16 mars 2013, n° 09/13799).
- **Nationalité française** : les mineurs étrangers résidant en France, dès lors qu'ils ont été pris en charge depuis au moins trois ans par l'ASE, ont été recueillis par un Français ou ont été recueillis et ont bénéficié d'une formation dispensée par un organisme public ou certains organismes privés pendant cinq ans, peuvent faire une demande d'acquisition de la nationalité par déclaration (art. 21-12, art. 26 et suivants CC). La déclaration doit être souscrite auprès du greffier en chef du tribunal d'instance du domicile du mineur compétent en matière de nationalité. Avant 16 ans, la demande doit être faite au nom de l'enfant par le titulaire de l'autorité parentale. À partir de 16 ans, l'enfant peut effectuer la déclaration lui-même – l'autorisation parentale n'est pas requise (art. 26 à 26-5 CC).
- **Émancipation** : l'âge de la majorité est fixé à 18 ans (art. 414 CC). L'émancipation permet à un mineur ayant atteint l'âge de 16 ans révolus (art. 413-2 CC) d'être juridiquement assimilé à un majeur et de pouvoir ainsi accomplir seul les actes nécessitant la majorité légale (autre possibilité, par le mariage, *cf.* 413-1 CC). En dehors des cas de mariage, celle-ci peut résulter d'une décision du juge des tutelles saisi par son/ses parents, ou le conseil de famille/un de ses membres (art. 413-3 et 4 CC) si une tutelle est déjà en place. Le mineur sera auditionné (art. 413-2 CC). Il ne peut donc initier seul la démarche, mais peut en

revanche, dans cette dernière configuration, demander au juge des tutelles qu'il convoque le conseil de famille pour délibérer à ce sujet (art. 413-4 CC).

- **Rappel sur l'asile** : en principe, et même si des pratiques contraires sont parfois signalées, la minorité ne fait pas obstacle au dépôt d'une demande d'asile, mais requiert que le mineur non accompagné soit représenté par un administrateur *ad hoc* désigné à cet effet (voir plus haut). Il incombe à l'autorité administrative de saisir le parquet pour la désignation, et à l'OFPRA de veiller à la régularité de la procédure sur ce point. On relèvera que, lorsqu'une protection au titre de l'asile est accordée à un mineur non accompagné, si ce n'est déjà le cas, il doit être procédé dès que possible à la recherche des membres de sa famille, en tenant compte de son intérêt supérieur, de ses besoins particuliers ainsi que de son avis, en fonction de son âge et de sa maturité (art. L752-2 CESEDA).

Saisir le Défenseur des droits

- **Le Défenseur des droits (DDD) est compétent pour défendre et promouvoir l'intérêt de l'enfant et ses droits** consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé, ce qui inclut la Convention internationale des droits de l'enfant (art. 4, loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011). Il est donc compétent pour les questions touchant à l'organisation de la représentation légale des mineurs et à l'accès aux droits. Un mineur peut saisir directement le DDD par courrier, en ligne ou par l'intermédiaire de l'un de ses délégués, lorsqu'il invoque la protection de ses droits ou une situation mettant en cause son intérêt. Le DDD peut également être saisi par le représentant légal, des membres de la famille, les services médicaux ou sociaux, ou toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits et se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'enfant (art. 5, loi organique précitée).

Accès à l'avocat

Comme tous les mineurs, les enfants victimes de traite ont le droit de bénéficier de l'assistance d'un avocat, rémunéré au titre de l'aide juridictionnelle, dans toutes les procédures les concernant.

Au pénal, pour les mineurs identifiés comme victimes de certaines infractions dont la traite (liste à l'article 706-47 CP), l'avocat est obligatoire pour les auditions devant le juge d'instruction (art. 706-51-1 CPP). Dans l'hypothèse d'un enfant en situation de traite à des fins de commission contrainte d'infractions qui serait interpellé, ce droit doit être notifié dès le stade de son placement en garde à vue, y compris normalement par écrit, dans une langue qu'il/elle comprend (art. 803-6 CPP). S'il ne sollicite pas d'avocat, ses représentants légaux sont alors avisés et peuvent formuler une demande pour le mineur (art. 4 IV, ordonnance de 1945).

Pour les enfants de moins de 13 ans entendus sous le régime de la retenue, l'assistance d'un avocat est en fait obligatoire. À défaut de choix par le mineur ou ses représentants légaux, un avocat d'office doit être désigné par le bâtonnier, saisi par le procureur de la République, le juge des enfants ou le juge d'instruction (art. 4-I, ordonnance de 1945). Tout mineur poursuivi, quel que soit son âge, doit être assisté d'un avocat (*ibid.*).

Au civil, l'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire mais est un droit pour l'enfant. Si l'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire en assistance éducative, ni en matière d'asile, elle est fortement recommandée, *a fortiori* en appel.

Les mineurs et les jeunes majeurs concernés par des faits de traite pourront généralement bénéficier d'un avocat pris en charge par l'aide juridictionnelle. Dans le cadre de procédures civiles, le bénéfice de cette aide est de droit (art. 9-1, loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique). L'aide peut toujours être accordée à titre provisoire, dans des situations d'urgence, y compris pour des recours devant le juge administratif (art. 20, loi du 10 juillet 1991).

Les magistrats peuvent intervenir pour qu'un avocat soit désigné (saisine du bâtonnier en ce sens [art. 706-51-1 CPP, art. 1186 CPC]).

Plusieurs barreaux ont mis en place des permanences juridiques régulières. Gratuites et confidentielles, elles visent à conseiller et accompagner les mineurs, y compris les mineurs non accompagnés étrangers, dans les matières pénale, civile ou encore administrative. Des conseils peuvent être également obtenus auprès des bureaux d'aide aux victimes et des associations spécialisées dans les droits des mineurs, la traite des êtres humains et l'asile, qui travaillent en lien avec des avocats.

ANNEXE 2

LISTE DES PROFESSIONNELS RENCONTRÉS

Mme Allenic, chargée de mission droits de l'enfant, administrateur *ad hoc*, conseil départemental de l'Ille-et-Vilaine

Mme Audouard, avocate, Marseille

Mme Barragan, coordinatrice administration *ad hoc*, Croix-Rouge Française

Mme Bellon, juge des enfants, Lyon

Mme Bertrand, chargée de mission, accueil des mineurs isolés étrangers, conseil départemental du Pas-de-Calais

Mme Camagne, administrateur *ad hoc*, AVAD, Marseille

Mme Caron, avocate, Lyon

Mme Cého, responsable service réfugiés CRF à Roissy-Charles-de-Gaulle, Croix-Rouge Française

Mme Charvet, responsable de la mission pour l'évaluation et l'orientation des MIE (MEOMIE), Métropole de Lyon

Mme Chassalian, directrice, maison d'enfance espace Les Saints-Anges, Marseille

Mme Chopin, avocate, Créteil

Mme Cohn, avocate, Créteil

Mme Colas, administrateur *ad hoc*, Secours catholique, Paris

Mme Cor, juge aux affaires familiales, chargé des tutelles mineurs, Lyon

Mme Corso, juriste responsable de projet, association FIJI-RA, Lyon

Mme Delanoë-Daoud, avocate, Paris

M. Delbos, chargé de plaidoyer, association Forum Réfugiés (asso AAH)

M. Depinois, directeur des actions complémentaires, pôle protection de l'enfance, La Sauvegarde du Nord, administrateur *ad hoc*, Lille

Mme Dewaele, avocate, Lille

Mme Dhervilly, vice-procureur, chef de la section des mineurs, parquet de Paris, Paris

M. Doci, évaluateur, EMA, Lille

Mme Dorval, administrateur *ad hoc*, Paris

Mme Elkoïn, médiatrice, interprète en zone mineurs à Roissy-Charles-de-Gaulle, Croix-Rouge Française

Mme Fabie, avocate, Paris/Calais

M. Gautier, administrateur *ad hoc*, en zone d'attente, asile, Croix-Rouge Française

Mme Ginesta, assistante sociale, Métropole de Lyon

Mme Henrion, administrateur *ad hoc*, Créteil

M. Houichi, évaluateur EMA, Lille

Mme Imssissene, administrateur *ad hoc*, ASMAJ, Marseille

Mme Konare, juriste référente asile et MIE, ADATE (structure d'accueil), Grenoble

M. Koudil, responsable du service éducatif, maison d'enfance espace Les Sains-Anges, Marseille

M. Lambert, avocat, Lyon

Mme Landy, responsable du service d'accueil des mineurs isolés étrangers (SAMIE, Lille)

Mme Lassailly, avocate, Paris

M. Latour, éducateur PJJ, service éducatif auprès du tribunal (SEAT), Lyon

Mme Leonhardt, avocate, Marseille

Mme Malkassian, conseillère en économie sociale et solidaire, Marseille

Mme Molco, juge aux affaires familiales chargée des tutelles mineurs, Lyon, Marseille

Mme Monnier, vice-procureur, section des mineurs, parquet de Paris, Paris

M. Morvan, responsable de la mission mineurs isolés étrangers, ASE, conseil départemental d'Ille-et-Vilaine, Rennes

Mme Neple, avocate, administrateur *ad hoc*, Lyon

M. Pianetti, ancien administrateur *ad hoc*, Marseille

Mme Polliot, administrateur *ad hoc* en zone d'attente, asile, Croix-Rouge Française

M. Quesque, directeur du service d'évaluation EMA, SPReNe, Lille

Mme Robert, éducatrice spécialisée, plateforme enfants du monde (PEM), Croix-Rouge Française, Bobigny

M. Saumier, responsable du secteur éducatif auprès des mineurs non accompagnés (SEMNA), bureau de l'ASE, Paris

Mme Simon, directrice adjointe, pôle enfance famille, conseil départemental des Bouches-du-Rhône

Mme Sorlin, avocate, Paris/Calais

M. Taieb, éducateur spécialisé, plateforme enfants du monde (PEM), Croix-Rouge Française, Bobigny

Mme Taille, administrateur *ad hoc*, Beauvais

Mme Tamine, chargée de mission mineurs isolés étrangers, Croix-Rouge Française

Mme Vigreux, adjointe de direction, MEF, Lille

M. Vignaux, directeur, association AREAS, Lille

Mme Wireze, directrice générale, SPReNe, Lille

M. Wouters, directeur adjoint, pôle protection de l'enfance, La Sauvegarde du Nord, Lille

M. X, ancien juge des tutelles/juge des enfants (anonymat demandé)

M. X, juge d'instruction, Paris (anonymat demandé)

Mme X, éducatrice, Marseille (anonymat demandé)

RESSOURCES DOCUMENTAIRES

Références nationales (sélection)

Code civil

ARTICLE	THÈME
373	Privation de l'exercice de l'autorité parentale
373-4	Autorité parentale et tiers
375	Assistance éducative
375-1	Mesures d'assistance éducative et juge des enfants
375-5	Assistance éducative et mesures prises par le juge
388	Minorité, examens osseux
388-2	Administrateur <i>ad hoc</i> (civil)
390	Ouverture de la tutelle
396	Charge tutélaire
408	Tuteur
411	Tutelle vacante
411-1	Surveillance générale des tutelles, pouvoirs du JAF, procureur

Code de procédure civile

ARTICLE	THÈME
338-1	Droit de l'enfant à être entendu (civil)
1182	Ouverture de la procédure d'assistance éducative
1183	Mesures d'information sur la personnalité et les conditions de vie du mineur
1186	Choix d'un conseil

Code pénal

ARTICLE	THÈME
225-4-1	Traite des êtres humains à l'égard d'un mineur, définition (voir aussi suivants, notamment 225-4-7 incriminant la tentative de traite)
225-5	Proxénétisme, définition
122-2	Exonération responsabilité pénale, contrainte
227-18-1	Provocation d'un mineur à transporter, détenir, offrir ou céder des stupéfiants
227-21	Provocation d'un mineur à commettre un crime ou un délit

Code de procédure pénale

ARTICLE	THÈME
Préliminaire	III. Accès à un interprète (cf. également art. 803-5 et D. 594-3)
7	Prescription de l'action publique, crimes
10-2	Droit des victimes
40-1	Procureur de la République, principe d'opportunité des poursuites
706-40-1	Témoignage des victimes, protection
706-48	Expertise médico-psychologique/mineurs victimes
706-50	Administrateur <i>ad hoc</i> , mineurs victimes
706-51-1	Assistance d'un avocat, mineurs victimes, instruction
D. 1-3	Évaluation personnalisée, vulnérabilité
D. 47-6-15	Bureaux d'aide aux victimes

Code de l'action sociale et des familles

ARTICLE	THÈME
L. 112-3	Protection de l'enfance, objectifs
L. 112-4	Intérêt de l'enfant, décisions le concernant
L. 121-9	Réponse institutionnelle à la traite des êtres humains (impulsion de l'État, au niveau de chaque département)
L. 221-1	Aide sociale à l'enfance
L. 222-5	Personnes prises en charge par l'aide sociale à l'enfance
L. 223-2	Aide sociale à l'enfance, recueil provisoire du mineur sans représentant légal
L. 226-2-1	Informations préoccupantes
L. 226-3-1	Observatoire départemental de la protection de l'enfance

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

ARTICLE	THÈME
L. 221-5	Zone d'attente, administrateur <i>ad hoc</i>
L.316-1 R.316-1 à 3	Accès au séjour pour les victimes de traite coopérant (plainte, témoignage)/mineurs
L. 313-14	Admission exceptionnelle au séjour
L. 741-3	Demande d'asile, administrateur <i>ad hoc</i>
L. 744-6	Demande d'asile, évaluation des besoins

Code de la santé publique

ARTICLE	THÈME
L.. 1111-5	Consentement des titulaires de l'autorité parentale, dispense

Circulaires et instructions

Ministère de la Justice (2016), Circulaire du 20 avril 2016 de présentation des dispositions des articles 10-2 à 10-5 du code de procédure pénale résultant de la loi n° 2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne

Ministère de la Justice (2016), 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.

Ministère de la Justice (2015), Circulaire du 25 mars 2015 de présentation de l'article 28 de la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 relative à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs créant le dossier unique de personnalité et de son décret d'application n° 2014-472 du 9 mai 2014.

Ministère de la Justice (2015), Circulaire du 22 janvier 2015 de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

Ministère de la Justice (2014), Circulaire du 19 décembre 2014 de présentation des dispositions applicables à compter du 1^{er} janvier 2015 de la loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (accès à l'avocat dans le cadre de l'audition libre).

Ministère de la Justice (2013), Circulaire relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers, dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

Ministère de la Justice (2013), Circulaire relative à la présentation des bureaux d'aide aux victimes et des conditions de mise en œuvre de leur généralisation.

Ministère de la Justice (2009), Circulaire de la DACS n° CIV/01/09/C1 du 9 février 2009 relative à l'application des dispositions législatives et réglementaires issues de la réforme du droit de la protection juridique des mineurs et des majeurs.

Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (2009), Circulaire sur les conditions d'admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme coopérant avec les autorités judiciaires.

Ministère de la Justice (2005), Circulaire n° CIV/01/05 prise en application du décret n° 2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs *ad hoc* institués par l'article 17 de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

Ministère de la Justice (2003), Circulaires du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville. Signalisation des circulaires du 1^{er} avril au 30 juin 2003. Aide juridictionnelle. Simplification et harmonisation de l'instruction des demandes d'aide juridictionnelle. Nature des ressources à prendre en compte pour l'admission à l'aide juridictionnelle. Admission à l'aide juridictionnelle en matière de défense des mineurs.

Ministère de l'Intérieur, Instruction (2015), Conditions d'accès au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains et de proxénétisme.

Ordonnances et décrets

Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 pris pour l'application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

Décret n° 2012-681 (2012), relatif aux bureaux d'aide aux victimes.

Décret n° 2009-572 du 20 mai 2009 relatif à l'audition de l'enfant en justice.

Décret n° 2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

Décret n° 2007-1352 du 13 septembre 2007 relatif à l'admission au séjour, à la protection, à l'accueil et à l'hébergement des étrangers victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Décret n° 2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs *ad hoc* institués par l'article 17 de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002.

Plan national d'action

Plan national d'action du ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (2014), Plan d'action national contre la traite des êtres humains.

Références internationales et européennes

Références internationales

Comité des droits de l'enfant (2016), Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France.

Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, parag. 1).

Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 13 (2011) sur le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence.

Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 12 (2009) sur le droit de l'enfant d'être entendu Observation générale n° 10 (2007) sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs.

Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 6 (2005) sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine.

Convention internationale des Droits de l'enfant (CIDE), 20 novembre 1989.

Références européennes

Directive 2016/800 du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, 11 mai 2016.

Règlement n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et les mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, 26 juin 2013.

Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, 25 octobre 2012.

Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, 5 avril 2011.

Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 16 mai 2005.

Convention du Conseil de l'Europe sur l'exercice des droits de l'enfant, 25 janvier 1996.

Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, 2010.

Rapports, observations, avis

Villegas D., Hors la Rue (coord.), *Droits procéduraux des mineurs suspects ou poursuivis au sein de l'Union européenne, rapport de recherche*, France, 2016.

Peyroux O., Le Cleve A., Masson Diez E., UNICEF, *Ni sains ni saufs. Enquête sur les enfants non accompagnés dans le nord de la France*, 2016.

CNCDH, *Rapport sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains*, La Documentation française, Paris, 2016.

Ministère des Affaires sociales, MIPROF, *Rapport intérimaire sur la mise en œuvre des recommandations adressées par le Comité des parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*, 2016.

Défenseur des droits, *Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais*, 2015.

Défenseur des droits, Décision-cadre n° MDE-2016-052 du 26 février 2016, *Recommandations relatives aux principes de l'accès aux droits et à la justice des mineurs non accompagnés*.

Défenseur des droits, Décision n° MDE 2016-183, 21 juillet 2016 relative à la situation de mineurs isolés étrangers.

Peyroux O., *La Traite des enfants d'Europe de l'Est en France*, éditions Non-Lieu, Paris, 2013.

Collectif Ensemble pour la lutte contre la traite des êtres humains, *Rapport alternatif au Comité des droits de l'enfant*, 2015.

CNCDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire*, 2014.

Dini M., Meunier M., Commission des affaires sociales du Sénat, rapport d'information n° 655, 2013-2014. *Protection de l'enfance : améliorer le dispositif dans l'intérêt de l'enfant*, 2014 (proposition n° 38).

IGSJ, IGAS, IGA, Évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers, mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013, 2014.

PUCAFREU, *Rapport France. Mineurs isolés étrangers et sans protection en Europe*, 2013.

Peyroux O., Dubois V., TEMVI, *Mineurs exploités entre vulnérabilité et illégalité*, « Recherche France », 2013.

GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, 2012.

Maalla M'jid N., *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants (mission en France)*, 2012.

CNCDH, *La Traite et l'Exploitation des êtres humains en France*, 2010.

Outils et guides pour les professionnels

Defence for Children International, *Safeguard : Safer with the Guardian*, Transnational Report Europe, 2016.

ECPAT France, *Mineurs et traite des êtres humains en France*, Chronique sociale, Lyon, 2016.

Defence for Children, ECPAT The Netherlands, *Core Standards for Guardians of Separated Children in Europe Goals for Guardians and Authorities*, 2015.

Ministère de la Justice, FAQ, *Mineurs non accompagnés*, 2016.

OFPPRA, *Guide des procédures à l'OFPPRA*, 2015.

OFPPRA, *Guide de l'asile pour les mineurs isolés étrangers en France*, 2015.

RESILAND, *Pistes et orientations pour les professionnels de terrain et les représentants institutionnels qui travaillent en faveur d'enfants en situation de migration*, 2015.

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), *La Tutelle des enfants privés de soins parentaux*, 2014.

Ministère de la Justice, *Guide méthodologique. Représentation judiciaire et accompagnement des enfants victimes d'infractions judiciaires*, 2014.

UNICEF, *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*, 2006

UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale : application de l'article 1. A.2 de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite*, 2006.

INAVEM, *Charte des associations exerçant des missions d'administrateurs ad hoc du Réseau Inavem*, 2003.

Commission internationale de l'état civil, *Guide pratique international de l'état civil*, en ligne.

INFOMIE, *Dossiers thématiques*, en ligne.

FTDA, *La Demande d'asile des mineurs isolés étrangers. 30 questions-réponses à l'usage des professionnels*, en ligne.

ACRONYMES

AAH : Administrateur *ad hoc*

ASE : Aide sociale à l'enfance

BPM : Brigade de protection des mineurs

CASF : Code de l'action sociale et des familles

CESEDA : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'homme

CNDA : Cour nationale du droit d'asile

CRIP : Cellule de recueil des informations préoccupantes

DDD : Défenseur des droits

FRA : Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

GRETA : Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains

IGSJ : Inspection générale des services judiciaires

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

MIPROF : Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains

MNA : Mineurs non accompagnés

NRM : Mécanisme national d'orientation (National Reporting Mechanism)

OCRETH : Office central de répression de la traite des êtres humains

OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration

OFPRA : Office français de protection des réfugiés et des apatrides

ONG : Organisation non gouvernementale

PAF : Police de l'air et des frontières

PJJ : Protection judiciaire de la jeunesse

SEAT/UEAT : Service éducatif auprès du tribunal, unité éducative auprès du tribunal

UE : Union européenne

MINEURS À RISQUE ET VICTIMES DE TRAITE EN FRANCE

Enjeux de protection et de représentation légale

Différentes limites, en droit comme dans les pratiques, continuent d'exposer certains mineurs à la traite – particulièrement les mineurs non accompagnés étrangers – et compromettent leur accès aux droits et les perspectives de solutions durables. Cet ouvrage aborde les réalités de la traite en France, y compris celle des mineurs contraints à commettre des délits, ainsi que les réponses actuelles du système de protection de l'enfance et du système judiciaire.

Une attention particulière est accordée au rôle des avocats et des représentants légaux (tuteurs et administrateurs ad hoc) dans l'accompagnement des mineurs concernés, de même qu'aux initiatives favorables au développement de réponses adaptées aux besoins spécifiques qui peuvent être les leurs.

L'ouvrage avance également des propositions pour faire évoluer les dispositifs de représentation légale vers un système qui soit davantage réactif et protecteur, dans l'intérêt des mineurs, conformément aux standards internationaux et européens pertinents.

Cet ouvrage s'adresse aux professionnels et se veut une contribution à la réflexion et au débat publics.

Initialement conçu comme une contribution à un projet européen, le rapport à l'origine de ce livre, s'inscrit dans le prolongement d'autres travaux de recherche récents. Il s'appuie sur les analyses et les avis d'institutions comme le Défenseur des droits et la Commission nationale consultative des droits de l'homme, ainsi que sur des entretiens réalisés en 2016 auprès de professionnels judiciaires et sociaux, dans différents départements.



9

782111 452664

Diffusion
**Direction de l'information
légale et administrative**

La **documentation** Française
Tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr

Prix : 19 €
Imprimé en France
ISBN : 978-2-11-145266-4
DF : 5HC44890