



RAPPORT ALTERNATIF AU RAPPORT PRÉSENTÉ PAR LE GOUVERNEMENT FRANÇAIS

Comité des Droits de l'Enfant - juin 2004

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

Les enfants réfugiés (article 22 CIDE)-----	page 3
<input type="checkbox"/> Les importantes difficultés rencontrées par les mineurs isolés à la frontière -----	page 3
<input type="checkbox"/> L'aggravation de la situation des mineurs étrangers isolés ----- après la loi du 26 novembre 2003	page 5
L'exploitation sexuelle (article 34 CIDE)-----	page 6
L'administration de la justice pour mineurs (article 40 CIDE)-----	page 8

INTRODUCTION

Les droits de l'enfant ont toujours fait partie des combats de la Ligue des droits de l'Homme et une commission de l'association travaille exclusivement sur cette thématique.

Comme le rappelle Claire BRISSET, Défenseure des Enfants, dans le rapport qu'elle a remis à votre Comité le 6 février 2004 : *"l'immense majorité des 13,5 millions de mineurs en France traversent sans problèmes importants leurs années d'enfance et d'adolescence (...). De façon générale, leurs conditions de vie sont bonnes et leurs droits respectés"*.

Certes, la France est un pays démocratique épargné par des conflits internes et régionaux, bénéficiant d'un système scolaire et, d'un système de santé d'un très bon niveau.

Toutefois, ce satisfecit ne doit pas masquer les reculs des droits ou les zones de non droit qui ont érodé les droits de l'enfant ces dernières années.

Aujourd'hui, la Ligue des droits de l'Homme est inquiète du traitement réservé aux mineurs en difficulté. La France a en effet retenu le modèle répressif en matière de justice des mineurs. Un recul des droits, et la persistance de zones de non droits, se sont également opérés en ce qui concerne les mineurs étrangers isolés. Quant à la situation des mineurs étrangers victimes d'exploitation sexuelle sur le territoire français, les autorités françaises ont tendance à nier le problème et ne les protègent pas.

Le présent rapport alternatif, examinera en particulier le respect par la France de trois articles de la Convention relative aux Droits de l'Enfant : l'article 22 relatif aux enfants réfugiés, l'article 34 relatif à l'exploitation sexuelle, et l'article 40 relatif l'administration de la justice des mineurs.

En préalable à l'examen plus détaillé des thèmes retenus dans le présent rapport alternatif, il peut être constaté - pour chacun d'entre eux - la violation des dispositions de l'article 3-1 de la CIDE qui énonce : *"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"*.

Article 22 de la CIDE : les enfants réfugiés

Le gouvernement français, dans le rapport remis au Comité des droits de l'enfant le 1^{er} août 2002, se satisfait des mesures législatives prises au mois de mars 2002 en faveur des mineurs isolés étrangers qui demandent l'asile à la frontière. Il est décrit succinctement la désignation d'un administrateur ad hoc pour ces jeunes arrivant sur le territoire français. Il est seulement souligné que celui-ci, "désigné par le procureur de la République, va assister le mineur et assurer sa représentation dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié".

Or, la mention de cette loi ne peut suffire à informer complètement de la situation réelle des mineurs étrangers à la frontière.

En premier lieu, il est à souligner que le décret fixant les modalités de sa nomination et de son intervention n'a été pris que le 2 septembre 2003 soit un an et demi après la loi instituant l'administrateur ad hoc (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). Le décret est entré en vigueur dès le lendemain de sa publication au Journal Officiel soit le 5 septembre 2003.

Le décret a vocation à s'appliquer sur le territoire métropolitain, dans les départements et territoires d'outre-mer. Cependant, il ne s'applique pas à Mayotte.

Ce nouveau dispositif qui se devait d'être un outil de protection de l'enfance est en fait un outil qui répond essentiellement au souci de contrôler les flux migratoires.

En second lieu, il ne saurait être exact d'affirmer que la mise en place d'un administrateur ad hoc permet de mieux faire entendre la voix de l'enfant par l'intermédiaire d'un représentant digne de confiance qui l'assiste dans toutes les procédures administratives et judiciaires relatives à cet espace juridique très spécifique que constituent les frontières. Il doit en effet être ici rappelé qu'en matière de zone d'attente, aucun recours contre les décisions de l'administration ou les appels contre les ordonnances du juge judiciaire n'est suspensif. Par conséquent, la mission d'assistance risque d'être réduite à une représentation formelle permettant de contourner la jurisprudence antérieure à la loi du 4 mars 2002 qui - prenant acte de l'incapacité juridique du mineur - prononçait la nullité de son placement en zone d'attente.

De même, le flou des textes quant aux moyens matériels donnés à l'administrateur ad hoc ne permet pas à ce dernier d'avoir de réelles prérogatives. Ainsi, le décret ne comporte aucune indication sur la prise en charge d'éventuels frais d'interprétariat, le concours d'un interprète pouvant s'avérer indispensable dans le cadre des démarches administratives en dehors des moments où les décisions administratives sont notifiées.

Cette disposition a été prise sans tenir compte de l'avis de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme¹ du 24 avril 2002 qui recommandait que les frais d'interprétariat soient couverts.

¹ Site de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme sur lequel se trouve l'intégralité des avis:
www.commission-droits-homme.fr

Enfin, et concernant les modalités mêmes de nomination de l'administrateur ad hoc, celui-ci est choisi par le procureur de la République au sein d'une liste qui peut être révisée et mise à jour tous les quatre ans, dans le ressort de chaque cour d'appel. L'administrateur peut être une personne physique ou une personne morale.

Il est indéniable que les textes en France relatifs au droit des étrangers et à l'asile, qui font l'objet de modifications presque annuellement, deviennent *de facto* de plus en plus complexes. Or, il apparaît qu'aucune compétence particulière n'est expressément requise auprès des candidats. Ce point essentiel avait pourtant été préconisé tant par les associations que par la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme¹ (CNCDH) dans son avis en date du 24 avril 2003.

✓ Les importantes difficultés rencontrées par les mineurs isolés à la frontière

Au terme de l'année 2003, la France a procédé à une refonte en profondeur du droit d'asile. Les nouvelles dispositions, loi du 10 décembre 2003 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, concernent tant les procédures d'admission au séjour et de reconnaissance de la protection que la composition des organes de détermination.

Comme l'exprime la Coordination Française pour le Droit d'Asile (CFDA), la réforme "privilégie la gestion restrictive des flux migratoires au détriment de la notion de *protection*".

Lorsqu'un ressortissant étranger sollicite l'asile à la frontière, il se trouve confronté à une multitude d'obstacles : faire enregistrer sa demande d'asile, attendre l'avis du ministère des Affaires Etrangères sur le récit qui fonde la demande. Sur ce dernier point, il est quasi systématique que le ministère se livre à une appréciation du contenu du récit de l'étranger.

Le ministère des Affaires Etrangères et le ministère de l'Intérieur ne prennent aucune précaution lorsqu'il s'agit d'examiner des demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile formulées par des mineurs, alors même qu'ils peuvent être très jeunes. A ce titre, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme a recommandé à diverses reprises l'admission immédiate sur le territoire français du mineur isolé, demandeur d'asile (avis des 3 juillet 1998 et 24 avril 2003).

Divers exemples illustrent ce constat et peuvent se retrouver dans le document publié au mois de novembre 2003 par l'Anafé (Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers)², intitulé "*La roulette russe de l'asile à la frontière*", et sous titré "*Rapport sur la procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile*".

Nous ne prendrons qu'une situation exemplaire. Mademoiselle KM est ressortissante libérienne, née le 30 octobre 1988, et a présenté une demande d'asile à l'aéroport de Roissy le 31 juillet 2003. Le ministère des Affaires Etrangères consulté³ :

¹ voir note page 1 du présent rapport.

² L'anafé est une association loi 1901, créée en 1989 par plusieurs associations dont la LDH, le GISIT, la CIMADE, Amnesty International section française... pour fournir une aide à caractère juridique et humanitaire aux étrangers en difficulté aux frontières françaises.

³ in La roulette russe de l'asile à la frontière. Rapport sur la procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile, Anafé - novembre 2003 - page 28

"Considérant que Mademoiselle KM déclare que les membres de sa famille auraient été tués par les rebelles, qu'un prêtre de son village aurait organisé son départ pour la France, aidé par un responsable de la Croix Rouge ; **considérant toutefois, que l'intéressée ne peut donner d'informations élémentaires concernant les données géographiques et politiques** du pays dont elle se dit ressortissante : en effet, elle ne peut citer les principales villes de la province de Lofa ainsi que les provinces voisines, elle ignore l'origine, les dates, les circonstances ou les principaux belligérants de la guerre civile libérienne ; (...)

Qu'en conséquence la demande d'accès au territoire formulée au titre de l'asile par Mademoiselle KM doit être regardée comme manifestement infondée ;"

L'Anafé ne peut que constater : *Cette jeune fille est âgée de 14 ans. A partir de quel âge est-on censé connaître les données géographiques et politiques de son pays, notamment lorsque le système éducatif est ravagé par la guerre civile ?*

L'association nous apprend, en outre, que la Police de l'Air et des Frontières a tenté à 11 reprises d'éloigner l'intéressée qui a finalement été condamnée à une peine d'emprisonnement ferme de 3 mois assortie d'une interdiction du territoire français de 3 ans.

Il doit être ici précisé qu'une convention a été signée entre l'Anafé et le ministère de l'Intérieur le 5 mars 2004. Cette convention autorise l'Anafé à intervenir en permanence auprès des étrangers maintenus dans la zone d'attente de Roissy aéroport Charles de Gaulle, et ce pendant une période de six mois. La convention prévoit que, pour réaliser ses missions, une équipe de dix à quinze personnes salariées ou bénévoles est autorisée. Actuellement, l'équipe est constituée d'une salariée et de quatorze bénévoles.

✓ **L'aggravation de la situation des mineurs étrangers isolés après la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers et à la nationalité**

Les règles d'acquisition de la nationalité française pour les mineurs confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ont été profondément modifiées. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 26 novembre 2003 sus mentionnée, ces jeunes ne peuvent plus obtenir la nationalité française s'ils n'ont pas été confiés à l'ASE avant l'âge de quinze ans.

L'article 21-12 du code civil est désormais ainsi rédigé :

"Peut, dans les mêmes conditions, réclamer la nationalité française :

1° L'enfant qui, depuis au moins cinq années est recueilli en France et élevé par une personne de nationalité française ou qui, depuis au moins trois années, est confié au service de l'aide sociale à l'enfance ;"

Cela signifie pratiquement que tous les mineurs pris en charge par l'ASE après l'âge de quinze ans n'ont plus aucune perspective à leur majorité, l'âge de la majorité étant fixé à 18 ans en France. Ils ne peuvent plus accéder à la nationalité française et les textes ne comportent aucune disposition en remplacement. En effet, l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France énumère les catégories de ressortissants étrangers bénéficiant de plein droit d'un titre de séjour. Dans les catégories listées ne figure que la situation du jeune étranger entré en France au plus tard à l'âge de treize ans.

De fait, les éducateurs se trouvent confrontés à des situations humainement inadmissibles : des formations commencées quelques années auparavant sont interrompues, les prises en charge cessent brusquement, les jeunes de 16/18 ans privés d'autorisation de travail ne peuvent plus entrer en formation professionnelle.

Concrètement, tous ces jeunes qui atteignent aujourd'hui leur majorité vont se retrouver à la rue, connaître la clandestinité, l'errance, être livrés aux trafics ou à la délinquance.

Pour ceux qui sont entrés après l'âge de quinze ans, un projet éducatif ne peut être mis en place, leur éloignement du territoire français à leur majorité devient de fait leur seule perspective.

Le gouvernement français se refuse à entendre cette réalité et indique explicitement dans la circulaire du 20 janvier 2004 numéro NOR/INT/D/04/00006/C portant application de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité : *"Afin notamment de lutter contre l'immigration clandestine de mineurs isolés, la loi nouvelle institue désormais (...) une condition de délai fixée respectivement à cinq et trois ans pour l'acquisition de la nationalité."*

Les mineurs étrangers isolés en France sont systématiquement considérés comme des suspects et non comme des personnes devant être protégées.

Au regard des éléments ci-dessus développés, il est patent que les dispositions de l'article 22 paragraphe de la CIDE ne sont pas respectés par l'Etat français.

Article 34 de la CIDE : l'exploitation sexuelle

Le rapport du gouvernement français, dans sa rédaction du mois d'août 2002, reprend les situations d'exploitation économique, la lutte contre la toxicomanie ainsi que l'exploitation et les violences sexuelles.

Dans ce dernier volet, si la question du tourisme sexuel est abordée, les autorités françaises sont silencieuses sur la question de la prostitution des mineurs. Le gouvernement se borne à souligner, en page 91 du rapport, que la loi du 4 mars 2002 a créé le délit du recours à la prostitution d'un mineur et retranscrit l'échelle des peines encourues.

Il ne s'agit pas ici de sous estimer l'importance du dispositif pénal entré en vigueur. Mais, force est de constater, que la réalité est toute autre.

La question des mineur(e)s a toujours été présente dans le champ de la prostitution. Cependant, depuis 1999, elle est devenue plus prégnante avec l'arrivée des personnes victimes de trafic d'êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle (Europe de l'Est - Afrique de l'Ouest anglophone), des jeunes femmes de moins de dix huit ans étant repérées sur les boulevards extérieurs de Paris. En outre, l'année 2001 aura été marquée par la présence de garçons, de nationalité roumaine, sur les sites de prostitution masculine, à l'ouest de Paris. A cette occasion, l'association *Les Amis du Bus des Femmes* avait alerté les autorités françaises par un communiqué en date du 27 novembre 2001 intitulé "Traite des êtres humains, Enfants esclaves et santé publique" :

La présence de nombreuses très jeunes mineures, d'enfants (10-13 ans) sur les trottoirs de Paris pose de nombreux problèmes juridiques, sociaux et sanitaires.

L'ensemble des associations qui interviennent en matière de prévention-réduction des risques auprès des personnes prostituées, sur les lieux d'activité prostitutionnelle, ont dressé un constat sans concession et ont interpellé à de multiples reprises les pouvoirs publics. Il est notamment possible de se référer au rapport d'activité 2002 du service *Intermède* de l'Association L'Amicale du Nid qui consacre en page 9 un développement sur la situation des mineurs dans la prostitution. (*texte joint en annexe*)

Des réponses écrites ont pu être faites, notamment par la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse du ministère de la Justice. Ainsi, par courrier en date du 12 octobre 2001, les services de la Chancellerie ont assuré à Monsieur Bernard PISSARO, président de l'association *Les Amis du Bus des Femmes* qu'un certain nombre de mesures concrètes seraient prises pour apporter des réponses adaptées à la situation décrite. (*document joint en annexe*)

Aujourd'hui, la situation ne s'est pas sensiblement améliorée. Si les jeunes garçons ne sont plus présents sur les lieux de prostitution masculine, les jeunes filles sont en revanche toujours rencontrées sur la voie publique. A l'automne 2003, au sein d'un groupe d'une vingtaine de jeunes filles d'origine roumaine, il était possible de rencontrer des mineures de 13/14 ans parmi des compatriotes plus âgées, 17/19 ans.

Les autorités françaises continuent à nier la présence de ces jeunes filles mineures, remettant en cause les éléments factuels renvoyés par les différents acteurs sociaux et associatifs de terrain. Claire BRISSET, Défenseure des Enfants, s'est également rendue sur place et a fait part de ses inquiétudes aux services de police et de justice qui n'ont pas réservé de suites concrètes aux interpellations de la Défenseure¹.

Comme le souligne le service Intermède dans son rapport d'activité 2002, "(...) la mise en place de telles actions [de protection de ces mineur(e)s] passe nécessairement par une connaissance précise de la prostitution des mineur(e)s en France. A ce jour, les difficultés d'évaluation du phénomène freinent la concrétisation de ces projets".

La LDH appelle les autorités françaises à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour évaluer la situation et son ampleur, et à prendre les mesures pour y remédier, dans le respect notamment des articles 39 (obligation de faciliter la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale de tout enfant victime de toute forme de négligence, d'exploitation ou de sévices) et 24 (droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation) de la CIDE.

La situation existante, telle qu'elle a été développée ci-dessus, illustre le non respect par les autorités françaises des dispositions des articles 34 et 39 de la CIDE.

¹ Invitation à la conférence de presse du 14 février 2002 : Lutte contre la prostitution des mineurs : un impératif immédiat. Défenseure des Enfants, Claire Brisset

Article 40 : l'administration de la justice pour mineurs

La situation pénale des mineurs est devenue, lors des dernières élections en France au printemps 2002, un véritable enjeu des programmes électoraux en ce qui concerne la lutte contre l'insécurité. En effet, la délinquance des mineurs a souvent été désignée comme le premier facteur d'insécurité.

Comme le souligne le Syndicat de la Magistrature dans un bulletin de l'organisation du mois de mai 2003, *"En France, c'est dans un contexte politique de montée de l'extrême droite qu'a été promulguée le 9 septembre 2002 la loi de programmation et d'orientation pour la justice, portant notamment réforme du droit pénal des mineurs"*.

Cependant, le développement de cette tendance à la pénalisation des comportements transgressifs des mineurs est antérieur à l'année 2002. L'annuaire des statistiques de la justice 1995-1999 et 1996-2000, publié par le ministère de la Justice, illustre le développement de cette activité pénale au détriment de l'action éducative :

- le nombre de condamnations de mineurs pour délit est de 9 404 en 1995 et de 37 266 en 2000 ;
- le nombre d'emprisonnements fermes est de 1 432 en 1995 et de 4 017 en 2000 ;
- le nombre de mesures éducatives pénales est de 4 465 en 1995 et de 24 726 en 2000.

En cinq ans, le nombre des affaires traitées par les parquets a augmenté de 50%, les condamnations pour délits ont été multipliées par quatre, situation identique pour le prononcé de mesures pénales.

Les dernières statistiques publiées par le ministère de la Justice ne font que confirmer cette tendance :

- en 2002, 4073 contrôles judiciaires ont été prononcés soit une hausse de 23,8% par rapport à 2001
- en 2002, 1424 détentions provisoires ont été prononcées soit une hausse de 21% par rapport à 2001
- en 2002, 4959 emprisonnements avec sursis et mise à l'épreuve ont été prononcés soit une hausse de 17,9% par rapport à 2001
- en 2002, 8475 emprisonnements fermes ont été prononcés soit une hausse de 2% par rapport à 2001.

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 dite d'orientation et de programmation pour la Justice consacre son titre III à la réforme du droit pénal des mineurs. La logique de pénalisation se retrouve tout au long du processus judiciaire, et trouve notamment sa traduction au sein des dispositions relatives à la retenue des mineurs de 10 à 13 ans.

Ainsi, l'article 16 de la loi portant modification de l'article 4 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante renforce les prérogatives policières. En effet, la retenue judiciaire sera désormais possible en cas d'indices graves ou concordants et pour une infraction sanctionnée par cinq ans d'emprisonnement au lieu de 7 ans dans l'ancienne rédaction.

Par ailleurs, la durée de la garde à vue passe de 10 heures à 12 heures renouvelables.

Quant à l'article 18-3 de la loi sus visée, le législateur prévoit que - à l'égard d'un mineur de 13 à 16 ans - la détention provisoire peut être ordonnée à la suite de la révocation d'un contrôle judiciaire. En droit français, il est entendu par contrôle judiciaire une mesure de surveillance en milieu ouvert. La durée de la détention provisoire ne peut excéder 15 jours, renouvelables une fois.

Il s'agit d'un important recul puisque la possibilité du placement en détention provisoire des mineurs de moins de 16 ans, en matière correctionnelle, avait été abolie en 1986.

Dans cette même période de 1986, le dernier centre fermé pour mineurs, situé en région parisienne, fermait ses portes. Une des innovations de la loi d'orientation et de programmation sus visée est l'instauration de Centres Educatifs Fermés (C.E.F.). Aujourd'hui, il existe 6 centres éducatifs fermés sur le territoire métropolitain. (*carte jointe en annexe*). La Chancellerie a prévu qu'ils soient au nombre de 60 d'ici à juin 2004.

Dans le dispositif légal instauré, tout non respect du placement pourra conduire à la mise en détention provisoire (article 22 de la loi d'orientation et de programmation). Organiser l'enfermement en C.E.F. sous la menace d'une incarcération relève d'une lecture très particulière de l'intérêt de l'enfant tel qu'il est défini à l'article 3-1 de la CIDE.

Comme l'écrivait au mois de juillet 2003 Jean-Pierre ROSENCZVEIG, président du tribunal pour enfants de Bobigny (Seine-Saint-Denis) : "Plus que jamais, il faut préférer des hommes aux murs. A oublier les leçons de l'Histoire, on recommence les mêmes erreurs".

En outre, les textes n'épargnent pas la famille puisque l'article 23 de la loi d'orientation et de programmation précise : "Lorsque le mineur est placé dans l'un des centres (...), les allocations familiales sont suspendues".

Comme le résume le Syndicat de la Magistrature : "*Cette réforme procède d'un choix politique fort éloigné de l'intérêt de l'enfant et apporte fort peu de solutions concrètes aux véritables problèmes que rencontre la justice des mineurs*".

La LDH considère que la législation actuelle et les pratiques judiciaires en matière de justice pénale des mineurs ne sont pas en conformité avec l'article 40 de la CIDE, et en particulier ses paragraphes 1 et 4.

...