

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France

- Audition commune de :
- Unicef France : M. Corentin Bailleul, chargé de plaidoyer.
- Human Rights Watch : Mme Bénédicte Jeannerod, directrice France 2

Mercredi
8 septembre 2021
Séance de 15 heures 45

Compte rendu n° 32

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence de
M. Sébastien Nadot,
président**



La réunion débute à quinze heures quarante-cinq.

M. le président Sébastien Nadot. Nous accueillons le représentant d'UNICEF France, M. Corentin Bailleul, chargé de plaider, et la directrice France de Human Rights Watch, Mme Bénédicte Jeannerod.

Avant de vous passer la parole, je rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

M. Corentin Bailleul et Mme Bénédicte Jeannerod prêtent serment.

M. Corentin Bailleul, chargé de plaider. UNICEF France mène des actions de plaider, de sensibilisation et de collecte d'informations sur les enfants en situation de migration en France. Nous œuvrons dans la recherche, la formation et l'échange de bonnes pratiques et il peut nous arriver de mener des actions en justice.

Compte tenu du périmètre de la commission d'enquête, je souhaiterais évoquer brièvement les conséquences sur les droits fondamentaux de la politique d'éloignement et de l'enfermement administratif des familles, une pratique à laquelle la France a recours malgré les recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations unies, qui lui enjoint régulièrement d'y mettre un terme, et les nombreuses condamnations de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Dans un arrêt du 22 juillet 2021, la Cour a condamné la France pour avoir placé en rétention au centre du Mesnil-Amelot, pendant onze jours, une femme et son nourrisson de 4 mois. L'an dernier, dans un contexte pourtant exceptionnel, 122 enfants ont été placés en rétention en métropole – contre 279 en 2019 – et 1 589 l'ont été à Mayotte – contre plus de 3 000 en 2019. Manifestement contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, l'enfermement administratif a des impacts désastreux sur leur santé, d'autant que, dans les centres de rétention où la situation empire depuis plusieurs années du fait d'un taux d'occupation en hausse et d'un allongement de la durée de rétention, les actes de suicide, d'automutilation et les émeutes sont susceptibles de constituer des événements traumatisants.

L'assignation à résidence, la seule mesure alternative utilisée aujourd'hui en France, est présentée comme moins coercitive et à même de préserver l'unité familiale. Elle n'en demeure pas moins une mesure de contrôle, dont les effets peuvent être non négligeables sur les enfants : ils peuvent être témoins de l'interpellation de leurs parents ou astreints, par arrêté préfectoral, à les accompagner lors des pointages, même lorsque ceux-ci ont lieu pendant les horaires scolaires, ainsi que l'a constaté le Défenseur des droits.

En mai 2020, après un an et demi de travaux, Florent Boudié, soutenu par l'ensemble du groupe La République en marche, a déposé une proposition de loi visant à encadrer strictement la rétention administrative des familles avec mineurs. Ce texte, qui se limitait seulement à la rétention et ne concernait ni les zones d'attente ni les outre-mer, contenait cependant des avancées importantes comme l'interdiction du placement en rétention des femmes enceintes et la limitation de la rétention de confort. Mais il a été retiré la veille de son examen en commission des lois, dans des conditions qui questionnent.

S'agissant des mineurs non accompagnés (MNA), le Comité des droits de l'enfant relève dans ses rapports périodiques et ses observations finales sur la situation de la France

que le cadre normatif et les pratiques administratives et judiciaires entravent l'exercice des droits fondamentaux contenus dans la Convention internationale des droits de l'enfant, notamment le principe de non-discrimination – article 2 –, l'intérêt supérieur de l'enfant – article 3 –, le droit à l'identité – article 8 – et le droit à la protection – article 20.

Une série de ruptures se produisent qui souvent transforment ce qui devrait être un parcours de protection en parcours de non-protection. Cela commence dès le passage de la frontière, où des associations telles que Human Rights Watch constatent des violations de droits, et en zone d'attente, où les MNA peuvent être maintenus jusqu'à vingt jours.

Cela se poursuit avec la première présentation aux services de protection de l'enfance : on constate des « refus guichets », l'accès aux dispositifs de protection étant refusé le jour même sans que la décision soit motivée ou même notifiée ; de son côté, la Cour des comptes a pointé dans un rapport récent l'existence de « pré-entretiens », des entretiens très succincts, sans base réglementaire, au terme desquels les mineurs peuvent se voir refuser la mise à l'abri.

Lorsqu'il est mis en œuvre, l'accueil provisoire d'urgence se fait majoritairement dans l'hébergement hôtelier, une solution loin d'être adaptée pour des enfants, encore moins pour des mineurs isolés qui ont besoin de répit, de mise en confiance, de protection et d'attention portée sur le soin. Le projet de loi relatif à la protection des enfants vise à interdire le placement des enfants en hôtel, ce qui est une très bonne chose, mais il prévoit aussi une exception pour les MNA durant la phase d'évaluation de leur minorité, ce que l'UNICEF regrette.

L'une des ruptures les plus importantes se produit précisément lors de l'évaluation de la minorité. Sur ce point, le rapport de la mission interinspections remis au Gouvernement en mai et qui n'a malheureusement pas été rendu public, pourrait alimenter utilement vos travaux. Je n'aborderai pas les questions de l'évaluation sociale et de la mesure de l'âge osseux – qui continue d'être pratiquée sous certaines conditions malgré son absence de validité scientifique – afin de concentrer mon propos sur la prise en compte insuffisante des documents d'état civil lors de cette phase. Je rappelle que l'UNICEF mène de nombreuses d'actions pour l'enregistrement des naissances, promeut un état civil qui soit permanent, continu, universel, mobilisable à l'extérieur des frontières nationales, y compris pour les enfants en situation de migration. Même si un document prouvant la minorité est présenté, et malgré un cadre relativement protecteur – les documents d'état civil sont présumés authentiques aux termes de l'article 47 du code civil –, on constate que les départements tendent à le disqualifier au motif, notamment, qu'il ne comporte pas de photographie et qu'il est impossible de le rattacher à la personne qui le présente. En outre, lorsque le document est authentifié après vérification par les services de la fraude documentaire, les départements peuvent mobiliser d'autres méthodes d'évaluation – si bien qu'une prise en charge administrative peut être refusée quand bien même il existe un document d'état civil authentique.

Malgré les dispositions de l'article 8 de la Convention des droits de l'enfant, qui prévoient que le mineur est assisté pour le rétablissement de son identité, les mineurs ne sont pas accompagnés dans la reconstitution de leur état civil par l'autorité de protection. UNICEF France considère que cela serait pourtant la méthode la plus fiable pour se prononcer sur la minorité d'un individu.

La principale rupture survient lorsque le mineur voit sa minorité contestée par l'autorité administrative. Malgré l'absence de données fiables, on constate, et différents rapports parlementaires le démontrent, que le taux de non-admission à l'aide sociale à l'enfance (ASE) augmente depuis quelques années. Des mineurs se voient ainsi privés de toute forme de protection, même s'il n'est pas rare que leur minorité soit finalement établie par l'autorité judiciaire, notamment sur la base du document d'état civil qu'ils avaient produit. Cependant, le recours devant le juge des enfants – le Conseil d'État a considéré en juillet 2015 que le mineur, incapable d'ester en justice, ne pouvait se pourvoir devant le juge administratif – n'étant pas suspensif, le mineur ne peut bénéficier d'une protection provisoire durant l'examen judiciaire de sa minorité.

Je rappelle que dans trois décisions contre l'Espagne en 2019, le Comité des droits de l'enfant a rappelé que le jeune devait pouvoir contester son évaluation en justice et, durant toute la procédure, se voir accorder le bénéfice du doute et être traité comme un enfant. Le Comité des droits de l'enfant, qui considère que le plus grand risque est d'envoyer un mineur potentiel dans un centre n'hébergeant que des adultes, est pourtant très clair sur ce point. En France, la présomption de minorité n'est garantie que jusqu'à la décision administrative, ce qui nous semble constituer une violation manifeste de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le projet de loi relatif à la protection des enfants prévoit la systématisation du recours au fichier d'aide à l'évaluation de la minorité (AEM), fichier national biométrique créé par la loi « immigration, asile et intégration » du 10 septembre 2018. Cet instrument vise à lutter contre le prétendu « nomadisme » des jeunes qui demanderaient la protection dans plusieurs départements. Ce phénomène, comme le rappelle la Cour des comptes, n'est pas mesurable et n'est donc pas, ou peu, objectif. D'ailleurs, les récentes études d'impact, notamment sur le projet de loi relatif à la protection des enfants, ne font pas mention d'un bilan sur l'application de ce fichier.

Cet instrument nous semble contenir un certain nombre de dispositions qui compromettent l'effectivité des droits des enfants. Nous notons l'absence de garanties entourant le recueil des données personnelles des mineurs, la présentation de mineurs sans qu'ils aient fait l'objet d'une mise à l'abri dans un accueil provisoire d'urgence, des agents en préfecture qui ne sont pas toujours formés ou habilités à mener un entretien avec un mineur, l'absence d'un lieu dédié au sein des préfectures, l'absence d'intermédiation et d'interprète. Nous déplorons que l'enregistrement des données personnelles conditionne la poursuite de l'évaluation et que le refus, par le mineur, de se soumettre au relevé de ses empreintes entraîne de telles conséquences – un point que le projet de loi relatif à la protection des enfants tente de traiter. Nous constatons, enfin, qu'un certain nombre de décisions se fondent uniquement sur les résultats de la comparaison des fichiers biométriques des empreintes et des données personnelles des mineurs en préfecture, au-delà du cadre légal et de la décision du Conseil constitutionnel.

Plus préoccupante encore est la possibilité donnée aux préfectures d'enclencher plus rapidement et plus facilement une procédure d'éloignement à l'encontre des mineurs dont la minorité et l'isolement ont été contestés par une simple décision administrative, sans qu'il leur soit possible d'exercer un recours suspensif devant le juge des enfants : cela aggrave considérablement les conséquences d'un refus provisoire de l'administration.

La décision de justice reconnaissant la minorité et l'isolement ne constitue malheureusement pas toujours une garantie de protection. Il arrive que des conseils départementaux n'exécutent pas la décision tendant à confier le mineur à la protection de

l'enfance. Cette pratique, contraire à la loi, est sanctionnée par les tribunaux administratifs. En outre, lorsqu'en vertu du mécanisme de péréquation un mineur est orienté vers un second département, les autorités administratives et judiciaires peuvent remettre en cause la décision de justice initiale et procéder à une réévaluation de la minorité. Là encore, le projet de loi relatif à la protection des enfants contient une disposition tendant à interdire cette pratique, mais seulement lorsqu'elle est du fait de l'administration. Or ce sont bien souvent les parquets qui procèdent à la nouvelle évaluation de l'âge des mineurs.

Les conditions de la prise en charge des mineurs sont très variables selon les départements. L'accueil et l'accompagnement peuvent être de qualité dans de nombreux départements, le droit à l'éducation et à la santé, du moins somatique, étant garantis. En revanche, on constate que de plus en plus de mineurs sont orientés vers des dispositifs spécifiques, dispositifs dont les « prix journée » diminuent et sont en moyenne inférieurs à ceux prévus pour les structures ordinaires de la protection de l'enfance. L'association InfoMIE, qui a entrepris il y a quatre ans un état des lieux en constituant un observatoire des appels à projets MIE/MNA fait état de « prix journée » de 45 euros, voire de 37 euros, quand le coût journalier moyen de la prise en charge d'un jeune en protection de l'enfance est d'environ 150 euros.

La question du retour des mineurs non accompagnés a émergé récemment, à la suite de la signature, le 7 décembre, par les gouvernements français et marocain, d'une déclaration d'entente sur la protection des mineurs, texte dont les modalités d'application ont été précisées par la circulaire du 8 février relative au schéma de procédure pour la prise en charge de mineurs non accompagnés. Nous ne sommes pas opposés par principe au retour volontaire des MNA, qui est prévu par une circulaire du 25 janvier 2016 et qui, bien que rarement mis en œuvre, peut constituer une solution durable. Cependant, la déclaration d'entente, qui prévoit le retour forcé, et les conditions de prise en charge au Maroc ne semblent pas apporter les garanties suffisantes pour les enfants et adolescents concernés.

Il convient d'abord de rappeler que si la réunification familiale peut être dans l'intérêt de l'enfant, elle ne doit être envisagée qu'à deux conditions : qu'elle ne mette pas en danger l'enfant et que sa famille ait exprimé sa volonté de le reprendre en charge. Or l'analyse sociologique du projet migratoire des mineurs isolés marocains et des déterminants du départ laisse supposer que leurs liens familiaux sont souvent distendus et détériorés. Par ailleurs, le retour des mineurs suppose que les autorités du pays de retour puissent s'assurer de la qualité des conditions d'accueil dans la famille.

Dans le cas où le mineur ne serait pas recherché par sa famille, le schéma de procédure prévoit la possibilité de le placer dans un établissement de protection sociale au Maroc. Mais malgré les efforts importants consentis par le gouvernement marocain ces dernières années, la qualité de la prise en charge par ces institutions demeure très insuffisante, au point d'aller à l'encontre des droits fondamentaux des enfants – je tiens à votre disposition des documents sur la situation des droits de l'enfant au Maroc et sur les établissements de protection de l'enfance marocains.

Lorsque le mineur ne consent pas au retour, le schéma de procédure prévoit qu'un travail éducatif devra être réalisé par les services sociaux français afin de le faire adhérer à la mesure. En cas d'échec, le procureur de la République pourra requérir le concours de la force publique. C'est un point très préoccupant : nous alertons l'opinion sur les conditions de ce retour forcé, soulignant le caractère potentiellement traumatique de ce dernier. Cette

procédure apparaît comme une façon détournée de mettre en œuvre l’expulsion, explicitement prohibée par la loi, d’un mineur isolé.

Nous sommes également très inquiets du traitement pénal qui pourrait être réservé aux mineurs au Maroc. La convention de La Haye de 1996, sur laquelle repose la déclaration d’entente, ne prévoit qu’une coopération en matière civile. Or le schéma de procédure prévoit la possibilité pour le parquet français de dénoncer aux autorités marocaines, aux fins de poursuites, les faits commis par ces enfants en France. Par ailleurs, les mineurs de retour sont susceptibles d’être poursuivis pour immigration illégale, un délit au Maroc, et éventuellement incarcérés. En 2017, 231 mineurs ont été poursuivis sur ce motif, selon les données du ministère marocain de la justice.

Les effets de cette coopération avec le Maroc étant peu visibles, il nous a paru important de les évoquer devant vous. Aucun argument ne doit l’emporter sur la protection due à ces mineurs. Il faut accompagner le retour d’un certain nombre de garanties afin qu’il se fasse dans l’intérêt de l’enfant.

Mme Bénédicte Jeannerod, directrice France de Human Rights Watch. Human Rights Watch est une organisation internationale de défense des droits humains dont l’activité principale est d’enquêter sur les violations de ces droits. Nos chercheurs travaillent dans une centaine de pays ; nous mettons au jour les abus et poussons les autorités, grâce à nos actions de plaidoyer et de sensibilisation, à y mettre fin. Cette audition est très importante à nos yeux car les parlementaires jouent un rôle crucial en contrôlant le respect, par l’exécutif, des droits des enfants, des migrants et spécifiquement des demandeurs d’asile. Ces droits figurent parmi nos priorités et nous travaillons en France sur ces questions depuis de nombreuses années.

En 2016, présents avant et pendant le démantèlement de ladite jungle de Calais, nous avons dénoncé le manque de mesures adéquates prises par les autorités françaises et britanniques à l’égard des enfants migrants non accompagnés. En 2017, nous avons publié un rapport sur les abus, toujours à Calais, des forces de police à l’égard des migrants, enfants et adultes. En 2018, nous avons documenté la question des procédures défectueuses d’évaluation de l’âge à Paris. En 2019, nous nous sommes intéressés au traitement des enfants migrants non accompagnés dans les Hautes-Alpes. Enfin, nous sommes rendus en 2021 au poste-frontière Menton-Vintimille, où nous avons pu constater des pratiques très problématiques et abusives, notamment le refoulement sommaire d’enfants.

Les abus se produisent tout au long du parcours des enfants migrants non accompagnés, d’abord dans les pays de transit et de première arrivée. Comme vous le savez, les enfants ne sont pas épargnés par les violations très graves qui ont cours en Libye, connaissent les conditions atroces de la détention arbitraire et subissent la torture, ainsi que nous l’ont rapporté les enfants que nous avons interviewés en France. Ceux-ci ont également évoqué le travail forcé et l’exploitation sexuelle. Human Rights Watch a réalisé un travail important de documentation des diverses formes de violation des droits dans les centres de détention en Libye. En Grèce, les enfants sont enfermés dans des conditions inhumaines et dangereuses dans les camps du continent et des îles de la mer Égée, où ils sont privés du droit à l’éducation – un enfant sur sept en âge d’être scolarisé seulement y a accès. Jusqu’en 2020 – la pratique a officiellement cessé –, ils pouvaient être détenus dans les postes de police. Il ressort des entretiens que nous avons eus avec les mineurs ayant transité par l’Italie que de nombreux obstacles les ont empêchés d’accéder à l’éducation et à la santé. Au-delà des raisons qui pouvaient motiver leur projet de se rendre en France – la langue et les liens historiques –, ce sont la prise en charge très lacunaire, le traitement défaillant et le sentiment

de rejet, avivé par des propos et des insultes racistes, qui les ont finalement poussés à quitter l'Italie.

Les abus surviennent aussi à la frontière. Aussi bien dans les Hautes-Alpes, à Montgenèvre-Bardonecchia, que dans les Alpes Maritimes, à Menton-Vintimille, nous avons constaté des refoulements et des renvois sommaires, divers abus policiers et l'enfermement dans des conditions ne respectant pas les normes internationales. Dans le rapport que nous avons publié le 5 mai, nous montrons que la police aux frontières (PAF) à Menton ignore régulièrement l'âge déclaré – bien que la minorité soit déclarative aux frontières et que les agents de la PAF n'aient pas autorité pour la contester. Nous faisons aussi état d'une pratique très problématique, déjà documentée au poste-frontière de Montgenèvre, qui consiste à inscrire une fausse date de naissance dans la décision de refus d'entrée. Par ailleurs, aucun des enfants avec lesquels nous nous sommes entretenus à Menton ne s'est vu indiquer qu'il pouvait demander l'asile. Bien sûr, ces refoulements concernent aussi des adultes et des familles avec enfants. Des adultes et des enfants nous ont dit que des agents de la PAF leur avaient confisqué des effets personnels, des documents officiels, des téléphones portables et, dans quelques cas, de l'argent. Ces constats corroborent ceux effectués par différentes organisations de défense des droits et de l'homme et des institutions, comme la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et le Défenseur des droits. Il nous semble très préoccupant que, malgré les dénonciations, ces pratiques persistent.

À Calais et à Grande-Synthe, Human Rights Watch – elle n'est pas la seule – a documenté du harcèlement et des abus, notamment des évictions quotidiennes et l'utilisation de gaz lacrymogènes. Cela n'a pas pour effet de diminuer le nombre de passages vers l'Angleterre ; cela les rend simplement plus dangereux. Il est crucial que la France trouve d'autres moyens de faire face à cette situation tout en respectant les droits humains.

Une fois que les enfants ont passé la frontière, les procédures d'évaluation de l'âge sont très défaillantes. Dans certains départements, notamment à Paris et dans les Hautes-Alpes, certains enfants n'ont même pas accès à ce dispositif d'évaluation de l'âge : ils en sont exclus sur le seul fondement de leur apparence physique.

Les entretiens sont menés de manière très problématique : ils sont parfois très courts et peuvent être très éloignés de la « démarche empreinte [...] de bienveillance » préconisée par la réglementation française ; l'interprétariat est très souvent défaillant. Les jeunes que nous avons interrogés lors de nos différentes enquêtes nous ont fait valoir que, quoi qu'ils disent, leurs propos sont très souvent retenus contre eux : un récit trop détaillé est interprété comme un indice de maturité ; un récit trop peu détaillé est considéré comme trahissant leur volonté d'éluder les questions de l'évaluateur. Si un enfant signale qu'il a travaillé dans un pays ou un autre avant son arrivée en Europe, cet élément est retenu comme une preuve de sa majorité et une raison de lui refuser le statut de mineur. Ces aberrations débouchent très souvent sur des décisions arbitraires, qui privent l'enfant de ses droits dans la suite de son parcours.

Je souligne que le Comité des droits de l'enfant a affirmé dans plusieurs décisions que les évaluations arbitraires de l'âge représentaient un manquement à de nombreux droits, notamment au droit à l'identité. Les autorités françaises devraient en finir avec ces pratiques abusives, qui privent les enfants non accompagnés de la protection et de la prise en charge auxquelles ils ont droit, et se mettre en conformité avec le droit international. C'est non seulement une question de principe, compte tenu des engagements internationaux de la France, mais aussi une question de cohérence, la France se présentant très souvent sur la scène

internationale comme une championne de la défense des droits humains et une pionnière dans la défense des droits de l'enfant. Ce n'est pas en privant les enfants de la protection à laquelle ils ont droit que la France pourra faire face aux défis soulevés par les migrations.

Mme Sonia Krimi, rapporteure. À l'instar de nombre de mes collègues, je connais le travail de l'UNICEF et de Human Rights Watch, et vous en remercie. Vos organisations fournissent en général des informations très précises, qui nous permettent d'avancer lors de nos contacts avec nos interlocuteurs. Pour ma part, je travaille beaucoup avec les pays arabes, notamment en ma qualité de présidente du groupe d'amitié France-Égypte.

La commission d'enquête va demander qu'on lui communique le rapport inter-inspections que vous avez évoqué, monsieur Bailleul. On ne peut nous le refuser.

Par ailleurs, plusieurs députés de la majorité, dont je fais partie, ont sollicité une évaluation de la loi « immigration, asile et intégration » de 2018. Nous avons demandé qu'un débat à ce sujet soit rapidement inscrit à l'ordre du jour, conformément à ce qui avait été promis en 2018.

Pouvez-vous revenir de manière plus détaillée, monsieur Bailleul, sur les difficultés que vous avez évoquées concernant le recours des personnes dont la minorité n'est pas reconnue ?

Nous souscrivons à tout ce que vous avez dit à propos de la Libye. Le passage des migrants par d'autres pays – Biélorussie, Maroc, Turquie – est loin d'être simple, mais nous avons pris conscience des difficultés particulières en Libye : absence d'État ; rançonnement et viol des migrants, hommes comme femmes, jeunes ou moins jeunes, notamment aux *checkpoints*.

Dans le cadre de notre travail, nous avons demandé à des universitaires ce qu'il convenait de faire pour améliorer l'image de l'immigration, et pour que les Françaises et les Français cessent de se diviser en deux camps : « on accueille tout le monde » ou « on n'accueille personne » car il faut trouver des solutions médianes, pour accorder un accueil digne aux migrants.

L'un d'entre eux nous a répondu : expliquez aux Français tout ce que ces jeunes vivent avant d'arriver en France ; expliquez-leur pourquoi ils arrivent ici et décrivez leur parcours – comme vous venez de le faire brillamment. D'autre part, cessez de montrer uniquement les migrants qui réussissent, d'autant qu'ils ne sont pas des héros, mais des personnes comme les autres. C'est contre-productif : la surmédiatisation de ceux qui ont réussi porte préjudice aux autres migrants qui vivent dans notre pays.

Enfin, pourriez-vous faire un point sur les jeunes femmes mineures ?

M. le président Sébastien Nadot. Je vous remercie à mon tour pour vos interventions. Les organisations que vous représentez apportent une aide aux migrants et font un travail d'enquête très précieux.

Je souhaite vous poser deux questions, qui sont en partie liées.

Premièrement, vous avez fait un exposé très précis de la situation en France, notamment au regard des droits des migrants. Quel lien établissez-vous entre la situation politique dans les pays de départ et la situation des jeunes concernés ? Une situation politique

donnée a-t-elle des conséquences mesurables sur le flux ? Je pense notamment à la Guinée, qui traverse une période trouble : la chute d'Alpha Condé suscite à la fois des espoirs démocratiques et des inquiétudes.

Deuxièmement, quelles pistes ou initiatives pourrait-on envisager en matière de coopération administrative avec les pays d'origine sur la question des MNA – autres que l'entente que vous avez évoquée entre les ministères de la justice français et marocain ? Je pense notamment à l'état civil, l'Agence française de développement (AFD) qui participe à l'amélioration de l'organisation de l'état civil dans plusieurs pays, notamment en Afrique. Au cours d'une précédente audition, nous avons évoqué en détail la situation des jeunes Guinéens. Souvent, ils n'ont pas de document d'état civil à présenter. Pourtant, cela simplifierait les choses lorsqu'ils sont accueillis – souvent pas très bien – à l'intérieur de nos frontières.

Mme Stella Dupont. Je vous remercie moi aussi pour vos interventions. Je souhaite revenir sur le fichier AEM. Pour ma part, je ne suis pas contre le principe d'un tel fichier, car donner une identité à une personne, quand bien même elle est étrangère, c'est aussi lui faire une place dans notre société, dans notre République. En revanche, je suis en désaccord avec l'application qui en est faite aujourd'hui, compte tenu des disparités constatées d'un département à l'autre dans l'instruction des dossiers et les décisions rendues – l'évaluation de la minorité relève en effet des conseils départementaux. En dépit des tentatives pour encadrer la procédure ou diffuser les bonnes pratiques afin de rendre les analyses plus homogènes, ces disparités demeurent trop grandes, ce qui nuit à un traitement équitable des jeunes concernés.

Dans l'hypothèse où l'on parviendrait à uniformiser l'instruction des dossiers – peut-être conviendrait-il à cette fin de nationaliser l'évaluation de la minorité –, estimez-vous que donner une identité à chacun de ces jeunes, grâce à un fichier, constitue une piste intéressante, qui est aussi dans leur intérêt ? De même, tous les Français sont identifiés par leur carte d'identité.

Mme Bénédicte Jeannerod. Nous sommes très heureux d'entendre que la situation en Libye vous préoccupe grandement. La politique de l'Union européenne à l'égard de la Libye est très problématique. En réalité, l'Union européenne sous-traite une partie de sa politique migratoire aux garde-frontières libyens, et ce n'est pas en faisant obstacle aux opérations de secours en mer que l'on porte assistance aux migrants, qui fuient de graves abus.

Je tiens à souligner que nous avons documenté une importante lacune dans les entretiens visant à évaluer l'âge des MNA : les traumatismes qu'ils ont subis en Libye ou ailleurs, par exemple en Turquie ou au Maroc, ne sont pas suffisamment pris en considération. Nous appelons les autorités françaises à prendre en compte la souffrance et la détresse psychologique de certains de ces enfants. Cette exigence est d'ailleurs conforme aux différents textes nationaux et internationaux applicables.

M. Corentin Bailleul. Les difficultés que j'ai évoquées concernent le recours contre le refus par un département d'accorder le bénéfice de l'aide sociale à l'enfance. Il s'agit d'une décision administrative, qui peut donc être contestée, en principe, devant le juge administratif. Or, comme je l'ai indiqué, le Conseil d'État a considéré, dans un arrêt rendu le 1^{er} juillet 2015, qu'une personne se présentant comme mineur ne pouvait ester en justice en son nom propre et que le seul juge compétent pour examiner un tel recours était le juge des enfants. En effet, lorsqu'un mineur saisit la justice, le juge naturel est le juge des enfants, conformément à

l'article 375 du code civil, qui prévoit que tout mineur en danger peut le saisir directement. Toutefois, ce n'est pas vraiment une procédure de contestation de la décision administrative. De nombreuses questions se posent, notamment celle de sa conformité avec le droit international.

Pour notre part, nous demandons que le juge des enfants puisse intervenir au plus tôt, disposition qu'il s'agirait d'inscrire dans le code de l'action sociale et des familles— nous avons formulé cette proposition lors de l'examen du projet de loi relatif à la protection des enfants. Selon nous, l'autorité judiciaire, en l'espèce le juge des enfants, doit pouvoir être saisi dès le début de la phase d'évaluation et doit être pleinement en mesure de se prononcer sur la minorité du jeune, mais aussi d'établir si sa santé, sa sécurité ou sa moralité sont en danger, aux termes de l'article 375 du code civil – par exemple s'il est sous l'emprise d'un réseau, ou encore s'il consomme de la drogue. C'est une solution très concrète, qui supprimerait la phase d'entre-deux – véritable point noir – séparant la décision administrative et la décision judiciaire.

Nous vous rejoignons tout à fait sur la question de l'état civil, monsieur le président. L'UNICEF soutient dans de nombreux pays des opérations visant à renforcer l'architecture légale en la matière. Nous accompagnons en ce sens les gouvernements et les services chargés de l'enregistrement des naissances. Au-delà, nous défendons le principe d'un état civil universel, gratuit et permanent. La permanence est un aspect essentiel, qui soulève la question des supports sur lesquels l'état civil est inscrit et celle de la façon dont les mineurs peuvent s'en prévaloir ou le mobiliser.

En matière de coopération internationale, on pourrait effectivement envisager des mécanismes ou des circuits permettant à la France d'interroger les autorités du pays d'origine dans le cas où un jeune ne présente pas de document d'état civil – sauf si celui-ci demande l'asile ; c'est un cas d'exclusion. Notons que des instruments légaux existent déjà. La levée d'acte permet aux autorités consulaires françaises de demander aux autorités locales la copie d'un acte pour s'assurer de son existence. Cela pourrait être un moyen d'accompagner les mineurs lorsque leur état civil existe. Quand l'état civil n'existe pas ou n'existe plus, le pays d'origine peut le reconstituer. Et, s'il est impossible de le reconstituer à l'étranger, il peut être établi en France par un jugement supplétif d'acte de naissance.

Il convient en effet de développer la coopération bilatérale et internationale, dans une finalité exclusive : la protection des enfants. La reconstitution ou l'établissement de l'état civil y contribuent.

J'évoque à ce sujet un dernier point, sur lequel travaillent de nombreuses associations, assistées d'avocats. Lorsqu'un acte d'état civil est présenté à la division de l'expertise en fraude documentaire et à l'identité (DEFDI) – auparavant bureau de la fraude documentaire – de la police aux frontières ou aux référents fraude des préfectures, ces professionnels le comparent avec un index de l'état civil existant. Selon nous, il faudrait consolider cet index, par nature lacunaire, tant l'état civil est évolutif et tant il est difficile d'établir une cartographie portant sur l'ensemble des municipalités ou des cantons des pays d'origine.

Les avis de la DEFDI ne sont pas toujours suffisamment étayés : ils n'affirment pas que l'acte est authentique ou falsifié, car c'est souvent difficile à dire, mais émettent un avis « favorable » ou « défavorable », car « tout porte à croire » que l'acte est authentique ou falsifié. Il conviendrait selon nous de fiabiliser cette procédure, en améliorant la

communication entre les services de la fraude documentaire et les pays d'origine, notamment sur la législation applicable et son évolution. Cela dépend évidemment du contexte politique et de l'instabilité administrative qui affecte certains pays.

J'en viens au fichier AEM. Nous vous rejoignons tout à fait, madame Dupont, sur la nécessité de garantir l'identité et l'état civil des mineurs isolés. Nous ne contestons pas l'inscription de ces données dans des fichiers, dès lors que ceux-ci ont une finalité unique : la protection des enfants. Or le fichier AEM a deux objectifs affirmés, qui nous semblent inconciliables : protéger les enfants et lutter contre l'immigration irrégulière. Malheureusement, on a du mal à voir en quoi il garantit la protection des enfants.

Lorsqu'un mineur est reconnu comme bénéficiaire de la protection de l'enfance, il a une existence : il a probablement déjà des documents ; son état civil est mentionné dans une décision de justice. Dans ce cas, les services départementaux possèdent des données sur l'enfant qui lui est confié. Ils peuvent aussi reconstituer son état civil, son identité, notamment en vue de sa régularisation à 18 ans, autre enjeu important. Quand on lui reconnaît le statut de réfugié ou de protégé subsidiaire, c'est l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) qui s'en charge.

Il nous semble peu opportun d'assigner au fichier AEM la finalité de lutter contre le « nomadisme ». Le croisement des données personnelles qu'il contient avec celles des fichiers utilisés pour le contrôle de l'immigration, VISABIO et AGEDREF – application de gestion des ressortissants étrangers en France –, nous semble plutôt nuire à la qualité de l'évaluation de la minorité. Quant au transfert des données personnelles vers le fichier AGEDREF 2 à la suite d'une décision de refus rendue par un département – la seule finalité étant alors de lutter contre l'immigration irrégulière –, il n'a selon nous pas sa place. En effet, il a un effet dissuasif : un certain nombre de mineurs ou de jeunes majeurs – en réalité, il est impossible de le dire – craignent l'enregistrement de leurs données personnelles en raison des conséquences d'une décision de refus.

Mme Sonia Krimi, rapporteure. Je vous remercie pour ces précisions. Quelles sont selon vous les deux ou trois recommandations qui devraient absolument figurer dans notre rapport ?

Mme Bénédicte Jeannerod. Je réponds tout d'abord à une précédente question du président. Il y a effectivement une corrélation entre la situation politique dans les pays d'origine et la décision de partir. La mention de l'instabilité politique, d'une situation de conflit ou d'une grave crise sociale revient très régulièrement dans les récits des enfants que nous avons interrogés, tout particulièrement de ceux qui viennent d'Afghanistan, de Syrie et du Mali. Les enfants en provenance d'Érythrée et d'Éthiopie font également état d'abus ou de menaces de répression très fortes qui ont motivé leur départ.

Par ailleurs, nous avons relevé lors des entretiens que la procédure de réexamen par le juge des enfants était excessivement longue, ce qui a des conséquences très dommageables pour la prise en charge des enfants : pendant cette période de très grand flou, ils sont souvent livrés à eux-mêmes ou dépendent de la générosité de citoyens qui les accueillent. De plus, il arrive que le juge rende sa décision une fois qu'ils ont atteint leur majorité, ce qui est très préjudiciable à leur parcours de migration ou de demande d'asile en France.

M. Corentin Bailleul. Je peux vous transmettre un document écrit retraçant les propositions que nous formulons. Pour répondre à votre question, j'en retiendrais trois.

Premier point : sortir d'une logique de suspicion pour privilégier une logique de protection, en replaçant la présomption de minorité au cœur du premier accueil. Celui-ci doit être un temps de répit, de mise en confiance, d'attention portée sur le soin. Il doit permettre une évaluation objective de la minorité.

Deuxième point : fiabiliser la prise en compte de l'état civil, car il y a là un point noir. On peut envisager des mesures pour améliorer l'application du droit existant, qui est relativement protecteur, mais aussi de nouvelles solutions.

Dernier point, généralement peu abordé : favoriser le placement sous tutelle dans la pratique et, le cas échéant, garantir un droit à la tutelle dans la législation. En l'absence de représentants légaux sur le territoire français, tous les mineurs non accompagnés sont susceptibles de faire l'objet d'une mesure de tutelle. Or ce n'est pas toujours le cas, ce qui pose des difficultés pour leur prise en charge. En principe, le juge des enfants intervient en urgence, puis il y a un transfert vers le juge des tutelles, afin de sécuriser la situation juridique du mineur.

Mme Bénédicte Jeannerod. Je peux moi aussi vous transmettre par écrit les nombreuses recommandations, très constructives, que nous émettons. Parmi elles, deux me semblent particulièrement importantes.

Première recommandation : faire cesser les abus à l'encontre des enfants migrants, notamment de la part de la police dans les zones frontalières. Il convient de donner un ordre très strict : les enfants ne doivent pas être refoulés sommairement à la frontière. Ils doivent, sur le fondement de l'âge qu'ils déclarent, être confiés aux services de protection de l'enfance. Nous recommandons en outre un renforcement de la présence, aux frontières, des personnels de la protection de l'enfance. Ce n'est pas du tout ce que nous avons observé à Calais ou à Montgenèvre.

Seconde recommandation : réformer la pratique de l'évaluation de l'âge. Nous appelons à l'application de l'arrêté en vigueur, qui prévoit une « démarche empreinte de neutralité et de bienveillance ». Nous demandons le renforcement de la présomption de minorité dans la loi et la prise en considération de la situation sociale de l'enfant. Lors de l'évaluation de l'âge, une mesure s'impose : tenir compte de la situation psychologique du jeune, en particulier des traumatismes qu'il a pu subir.

Mme Sonia Krimi, rapporteure. Nous nous sommes rendus à Calais et à Menton ; nous irons prochainement à Montgenèvre. Il y a des difficultés dans de nombreux endroits, mais nous souhaitons aussi prendre connaissance des expériences positives d'intégration. Il convient de mettre en valeur ce qui marche, voire de le généraliser.

Mme Bénédicte Jeannerod. Nous formulons en outre deux recommandations quant à l'action de la France au sein de l'Union européenne, notamment lorsqu'elle en exercera la présidence à partir de janvier 2022. Nous avons apprécié le rôle important joué par la France, aux côtés de deux autres États membres, sur la question de la relocalisation des enfants et des familles vulnérables présents dans les camps en Grèce. Nous l'encourageons à œuvrer de manière très proactive pour l'instauration d'un mécanisme permanent de relocalisation.

Par ailleurs, nous appelons la France à s'assurer que la mise en œuvre du nouveau pacte sur la migration et l'asile, présenté en septembre 2020 par la Commission européenne, respecte pleinement les droits des enfants non accompagnés. Nous l'invitons à soutenir la

création, aux frontières de l'Union, d'un mécanisme de contrôle indépendant et efficace des allégations de non-respect des droits fondamentaux.

Mme Sonia Krimi, rapporteure. Nous prêtons bien évidemment une attention particulière à la présidence française de l'Union européenne. L'immigration est une question centrale pour tous les États membres, mais pour des raisons différentes car tous n'en ont pas la même vision. Nous nous efforcerons de fournir des chiffres, d'apporter de la sérénité au débat et de promouvoir des solutions pour les migrants accueillis en Europe.

La réunion s'achève à dix-sept heures vingt.