

Rapport UNICEF France

Examen par le Comité des droits de l'enfant de la situation de la France

2020 – 2022

Remis au Comité des droits de l'enfant le 29 juin 2020

A travers ce rapport, UNICEF France souhaite porter à la connaissance du Comité des Droits de l'enfant un certain nombre de sujets qui lui semblent prioritaires, sans toutefois prétendre à l'exhaustivité. Compte-tenu des restrictions formelles de cet exercice, certaines catégories ci-dessous ne sont pas traitées. Autant que possible dans le contexte de pandémie de Covid19, nous avons tâché de nous coordonner avec nos partenaires institutionnels et associatifs pour éviter que certains sujets ne soient laissés de côté.

1. Mesures d'application générales (art. 4, 42, 44(6))

- **Recommandations antérieures**
- **Législation**

Si la jurisprudence des juridictions suprêmes permet de renforcer progressivement l'applicabilité directe des principes issus de la Convention des Droits de l'enfant (CIDE), on ne peut que regretter que l'applicabilité de la CIDE ne soit pas systématique. Par ailleurs, on constate que l'invocation de l'intérêt supérieur dans les débats ou dans les textes ne suffit que très rarement à le faire réellement prévaloir sur les autres enjeux.

→ *UNICEF France suggère d'interroger la France sur la façon dont elle compte renforcer l'effectivité des dispositions de la CIDE.*

- **Collectes de données**

Malgré l'existence de multiples organismes susceptibles de produire des données concernant les enfants, il n'existe pas de vision exhaustive ni de données cohérentes et consolidées concernant les différents aspects de la vie des enfants. On constate également que certaines données, notamment sous forme désagrégée, sont manquantes ou datées. L'absence de données précises et facilement accessibles concernant l'enfance contribue malheureusement à « invisibiliser » les enfants les plus défavorisés, mais plus généralement les problématiques liées à l'enfance. Ainsi on citera, parmi bien d'autres données manquantes, que l'Etat ne sait dire combien d'enfants en âge d'être scolarisés sur le territoire français ne le sont pas. Il n'existe pas davantage de données concernant les violences faites aux enfants dans les départements et régions d'Outre-mer. Malgré la création de l'Observatoire National de la Protection de l'Enfance en 2004 puis celle des Observatoires Départementaux, on constate un défaut de connaissance du public accueilli par l'aide sociale à l'enfance. On ne sait également combien d'enfants sont exposés à une pollution excédant les normes françaises. Y compris dans le cadre du travail mené sur l'Agenda 2030, la France a développé peu d'indicateurs qui concernent l'enfance, excepté pour l'Objectif de Développement Durable 4 et quelques sous-indicateurs : pauvreté, obésité, tabagisme, formation...

→ *UNICEF France suggère au comité d'interroger la France sur son plan d'action pour améliorer le recueil et la disponibilité de données précises et désagrégées concernant les enfants et adolescents.*

- **Politiques et stratégies globales et Coordination**

Il manque une "gouvernance" de l'enfance, en dépit des montants dépensés pour les enfants (aide sociale à l'enfance, éducation, formation, santé...). La nomination en janvier 2019 d'un Secrétaire d'Etat à la Protection de l'enfance a répondu en partie au besoin de représenter l'enfance plus clairement au sein du gouvernement. Le secrétariat d'Etat "pilote" une politique essentiellement décentralisée - l'aide sociale à l'enfance - qui est mise en œuvre par les départements. Le secrétariat d'Etat n'est toutefois pas un véritable ministère de l'enfance qui réunirait l'ensemble des missions et programmes qui la concerne.

L'existence de nombreux organismes et acteurs, tant aux niveaux national (Conseil national de la protection de l'enfance, Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, Observatoire national de l'enfance en danger, Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger, Agence française de l'adoption ...) que local, dont les périmètres ne sont pas toujours clairs, participe du manque de cohérence et de visibilité des politiques de l'enfance. Toutefois, l'ensemble des missions qui sont les leurs sont importantes et il conviendrait de les renforcer. La proposition de réunir l'ensemble des organismes impliqués dans la protection de l'enfance (CNPE, ONPE, AFA, ODAS, HCFEA) en une unique Agence Nationale de Protection de l'Enfant qui serait pilotée par l'Etat et les départements ne doit être envisagée que si elle est motivée par l'intérêt des enfants et non par l'objectif de mutualisation et de seule maîtrise des dépenses publiques. Il conviendra également d'être vigilant à son indépendance (notamment dans le volet recherche/évaluation). Une réflexion devra être menée sur le caractère contraignant de ses avis ainsi que sur la participation des enfants.

→ *UNICEF France souhaiterait que le comité demande à la France comment elle souhaite renforcer la cohérence et la visibilité des politiques de l'enfance et des droits de l'enfant.*

- **Allocation de ressources**

Comme le confirme un rapport récent du HCFEA, la France n'a – au 1er juillet 2020 - pas élaboré de pilotage de long terme intégré des dépenses publiques consacrées aux enfants. Cette absence de pilotage budgétaire empêche le développement d'une connaissance comptable permettant de mesurer les crédits alloués aux enfants et aux jeunes dans l'ensemble des secteurs et champs des politiques publiques. De plus une grande partie des politiques publiques destinées aux enfants relèvent de compétences territoriales et pâtissent donc de grandes disparités que le peu de données permet difficilement de mesurer.

L'exigence de maîtrise des dépenses publiques, notamment dans le secteur social, a très probablement des impacts – bien que difficilement mesurables - sur la situation des enfants. A titre d'exemple, s'agissant de la protection de l'enfance, on observe qu'entre 2017 et 2018, le coût moyen d'hébergement (en établissement ou en placement familial) a diminué. Ce coût moyen est passé de 37 900 euros en 2017 à 37 200 euros par an et par jeune (-1,8%), ce qui s'explique selon l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS) par « *la pression exercée par les départements sur le secteur associatif pour parvenir à une meilleure maîtrise des coûts, et la recherche de solutions moins onéreuses que les foyers, en particulier pour les mineurs non accompagnés.* »

→ *UNICEF France invite le Comité à interroger la France sur les actions qu'elle a engagées pour mesurer les dépenses allouées aux enfants dans l'ensemble des politiques publiques et le système de suivi mis en place.*

- **Mécanisme de suivi indépendant**
- **Diffusion, sensibilisation et formation aux droits de l'enfant**

UNICEF France salue la ratification en janvier 2016 du troisième protocole de la CIDE. Ce dernier reste toutefois méconnu en France, au même titre que la CIDE.

Les efforts doivent continuer pour assurer la connaissance de la CIDE par les adultes et enfants en France. En effet, les adultes seraient entre 42% (étude UNICEF 2018-2019) et 68% (étude Défenseur des Droits 2016) à connaître peu les droits de l'enfant ou à n'en avoir jamais entendu parler. Parmi les enfants de 9 à 12 ans, ils seraient 77,1% à ne pas être sûrs ou à ne pas connaître la CIDE (Children's World Survey, 2018), et seulement un jeune de 15 à 18 ans sur dix connaît l'existence de la CIDE (Défenseur des droits, 2016). Le Défenseur des Droits fait part d'une progression de six points de la méconnaissance de la CIDE entre 1999 et 2006 parmi les Français.

A l'occasion des 30 ans de la CIDE, le ministère chargé de l'éducation nationale a rappelé que les droits de l'enfant peuvent être abordés à l'école (dans le socle commun de connaissances, de compétences et de culture, dans l'enseignement moral et civique, dans les nouveaux programmes du lycée). Toutefois, UNICEF France constate que ces indications sont insuffisantes pour s'assurer de la connaissance systématique et effective de chaque élève.

→ *UNICEF France suggère au comité d'interroger la France sur le bilan que la France tire de la connaissance de la CIDE par les Français, notamment par les enfants. UNICEF France suggère d'interroger la France sur les mesures qui peuvent être prises pour renforcer la présence de la CIDE dans les programmes scolaires, ainsi que dans le tronc commun des enseignements des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé). UNICEF France suggère au comité d'interroger la France sur la sensibilisation des adultes et enfants au troisième protocole de la CIDE.*

2. Définition de l'enfant (art.1)

3. Principes généraux

- a. non-discrimination (art. 2)**
- b. intérêt supérieur de l'enfant (art. 3)**
- c. droit à la vie, à la survie et au développement (art. 6)**
- d. respect de l'opinion de l'enfant (art. 12)**

4. Libertés et droits civils

- a. enregistrement de la naissance, nom et nationalité (art. 7)**
 - b. préservation de l'identité (art. 8)**

Voir le focus : Mineurs non accompagnés

- c. droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations (art. 13)**
- d. liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 14)**
- e. liberté d'association et de réunion pacifique (art. 15)**
- f. protection de la vie privée et de la réputation (art. 16)**

Voir le focus : Mineurs non accompagnés

- g. accès à l'information émanant de diverses sources et protection de matériels nuisant au bien-être de l'enfant (art. 17)
- h. mesures visant à promouvoir la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale des enfants victimes (art. 39)

Voir le focus : Protection des enfants de combattants étrangers en Syrie et en Irak

5. Violence à l'égard des enfants

- a. abus et négligence, notamment la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale (arts. 19 et 39)

Voir le focus : Protection des enfants de combattants étrangers en Syrie et en Irak

- b. mesures visant à interdire et à éliminer les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé de l'enfant, comprenant mais sans s'y limiter les mutilations génitales féminines et les mariages précoces et forcés (art. 24(3))
- c. droit de ne pas être soumis à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, notamment les châtiments corporels (arts. 37(a) et 28(2))

Focus : Enfermement administratif et assignation à résidence des enfants

droit de ne pas être soumis à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, notamment les châtiments corporels (arts. 37(a) et 28(2))

enfants hors de leur pays demandant le statut de réfugié, enfants demandeurs d'asile non-accompagnés, enfants déplacés à l'intérieur de leur propre pays, enfants migrants et enfants affectés par des migrations (art. 22)

Depuis 2016, la France continue à utiliser l'enfermement administratif des familles avec enfants et des mineurs non accompagnés dans la mise en œuvre de sa politique migratoire, au détriment des droits de l'enfant. En 2019, 279 enfants et 136 familles ont été placés en centre de rétention en métropole (contre 208 enfants et 114 familles en 2018). La même année, ils étaient plus de 3 000 à avoir été retenus à Mayotte (contre 1221 en 2018). Malgré l'interdiction du placement en rétention des mineurs non accompagnés, les associations intervenantes dans les centres de rétention ont rencontrés 275 personnes se déclarant mineures isolées en 2019 (contre 339 en 2018). On estime à 50 000 le nombre d'enfants enfermés en rétention et en zone d'attente par les autorités françaises ces vingt dernières années. L'enfermement administratif, en plus d'être strictement contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, a des impacts désastreux sur leur santé. D'autant que la situation dans les centres de rétention empire depuis plusieurs années: taux d'occupation en hausse, allongement de la durée de rétention, multiplication des suicides, des automutilations, des grèves de la faim, des émeutes ou des tentatives d'incendie.

→ UNICEF France suggère au Comité d'interroger le gouvernement sur la façon dont il compte mettre sa politique en conformité avec la Convention en interdisant strictement tout enfermement des enfants pour des raisons migratoires. UNICEF France invite également le Comité à demander à la France l'ensemble des données désagrégées relatives à l'enfermement administratif des enfants (nombre, motifs de placements, durée, issue du placement, accès aux droits...).

L'assignation à résidence, seule alternative utilisée en France aujourd'hui et présentée comme une mesure moins coercitive qu'un placement en rétention permettant de préserver l'unité familiale, n'en demeure pas moins une mesure de contrôle. Elle restreint la liberté d'aller et venir des personnes et génère une situation d'incertitude et de précarité qui a un impact non négligeable sur les enfants. L'assignation ne préserve pas non plus les enfants du risque d'être confrontés à des événements traumatisants y compris parfois à la violence des interpellations et à celle de l'embarquement sous contrainte de leurs parents. Certains arrêtés vont jusqu'à imposer aux parents assignés à résidence de se rendre avec leurs enfants au commissariat pour pointer, parfois plusieurs fois par semaine et sans prise en compte des horaires scolaires. Il n'existe pas de chiffres précis concernant le nombre d'enfants assignés à résidence, mais alors qu'on comptait 373 mesures d'assignation à résidence (au total) en 2011, il y en avait 8791 en 2017.

→ UNICEF France suggère au Comité d'interroger le gouvernement sur les conditions dans lesquelles les familles avec enfants mineurs sont assignées à résidence pour des raisons migratoires en précisant les garanties mises en œuvre pour assurer l'effectivité des droits des enfants. UNICEF France invite également le Comité à demander à la France l'ensemble des données relatives à l'assignation à résidence des familles (nombre et évolution, motifs de mesures, durée, issue du placement, accès aux droits...).

Voir le focus : Mineurs isolés sur le littoral de la Manche et de la Mer du Nord

d. exploitation sexuelle et abus sexuel (art. 34)

6. Milieu familial et protection de remplacement

a. environnement familial et orientation parentale conformément à l'évolution des capacités de l'enfant (art. 5)

Voir le focus : Protection des enfants de combattants étrangers en Syrie et en Irak

b. séparation des parents (art. 9)

Voir le focus : Protection des enfants de combattants étrangers en Syrie et en Irak

c. réunification familiale (art. 10)

d. déplacement et non-retour illicite (art. 11)

e. responsabilités communes des parents, assistance aux parents et dispense de services de soins aux enfants (art. 18)

f. enfants privés de l'environnement familial (art. 20)

• Suite des signalements de violences faites aux enfants dans un contexte intrafamilial

La violence faites aux enfants en contexte intrafamilial reste encore mal appréhendée en France et, jusqu'à l'hiver 2020 et la période de "confinement", le sujet a fait l'objet de peu de sensibilisation. Pourtant un enfant meurt tous les cinq jours en France après avoir été victime de violences intrafamiliales. Les chiffres officiels font état de 52 000 enfants victimes de délaissement, négligences ou mauvais traitements en 2018, chiffres que l'on sait être bien en-deçà de la réalité. On estime ainsi que 143 000 enfants auraient été victimes de violences sexuelles la même année.

Les difficultés dans la protection des enfants face aux violences se déclinent de la prévention à la prise en charge, notamment du fait du manque de moyens humains et financiers, ainsi que des difficultés de coordination entre acteurs concernés. S'il apparaît nécessaire de renforcer la sensibilisation menée auprès du grand public et des professionnels au contact des enfants, il est important de s'assurer qu'un signalement de violence, s'il est jugé sérieux, donne lieu à des suites. Or, comme l'ensemble des politiques mises en œuvre au niveau départemental, le fonctionnement des Cellules de recueil d'informations préoccupantes (CRIP) est hétérogène et surtout, manque de transparence. Il est ainsi difficile de connaître l'activité des CRIP et leurs besoins.

Il est à noter que pendant la période de confinement en 2020, les appels au 119-Enfance en Danger ont augmenté de 100% mais moins de cent enfants sur le territoire ont fait l'objet d'un placement en urgence hors de leur domicile.

→ *UNICEF France recommande au Comité d'interroger la France sur les données de traitement des informations préoccupantes (IP) par les CRIP (délais de traitement des IP, nombre de cas traités, suites données à chacune des IP, suivi des mesures...) ainsi que sur les moyens - y compris financiers - qu'elle a déployés pour s'assurer de l'homogénéité sur le territoire et de la qualité dans le traitement des informations préoccupantes par les CRIP.*

On note enfin une méconnaissance assez importante de la réalité des violences faites aux enfants en outre-mer : il existe peu de données disponibles pour les départements d'Outre-mer, tant sur les violences intrafamiliales que sur les violences institutionnelles, ce qui empêche de prendre des mesures suffisantes et adaptées.

→ *UNICEF France suggère au comité d'interroger la France sur la prévalence des violences faites aux enfants dans les départements d'Outre-mer - actions de sensibilisation menées sur ce sujet, nombre d'appels reçus et traités au 119 émanant d'habitants des Outre-mer, nombre d'informations préoccupantes transmises aux CRIP. UNICEF France souhaiterait également savoir quelles sont les violences spécifiques dans ces territoires et la façon dont la France y répond.*

- **Qualité et suivi de la prise en charge par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE)**

En 2018, le nombre de mesures relevant du dispositif de protection de l'enfance était estimé à 341 000 en France (hors Mayotte), ce qui représente un peu plus de 2 % du nombre total d'enfants en France. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) estime à environ 10 milliards d'euros par an le coût de la politique d'Aide Sociale à l'Enfance (ASE). Malgré des montants dépensés importants, l'ASE peine à remplir sa mission de protection des enfants confiés et d'accompagnement des jeunes vers une véritable autonomie. On notera ainsi que 36% des jeunes placés dans leur enfance déclarent un 'mauvais' ou 'très mauvais' état de santé, ou encore qu'une personne sans domicile sur quatre est un ancien enfant accueilli par l'ASE.

La protection de l'enfance étant administrée par les départements, le différentiel entre les besoins en protection de l'enfance et les moyens alloués varie très fortement, et crée une inégalité territoriale importante. La part du budget des départements allouée à l'ASE - voté par le conseil élu - varie considérablement d'un département à l'autre (de 5% à 19% environ selon un rapport récent). Le taux d'encadrement est lui aussi inégal en fonction des départements, mais aussi en fonction des mesures : 58% dans les lieux de vie, 122% dans les foyers de l'enfance, 87% dans les Maisons d'enfants à caractère social (MECS) (source: CESE). Ces inégalités de traitement créent des ruptures d'égalité, vont à l'encontre du principe de non-

discrimination et compromettent l'homogénéité de l'exigence de sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant sur l'ensemble du territoire.

→ *UNICEF France soutient la création d'un cahier des charges minimal commun, définissant les objectifs et les normes de chaque mesure, incluant le taux d'encadrement et la formation des personnels, et invite le comité à interroger la France sur l'instauration d'exigences renforcées et leur suivi, de manière à assurer la qualité de la prise en charge des enfants concernés.*

Plusieurs cas médiatisés ont mis la lumière ces dernières années sur les violences, les mauvais traitements et les négligences parfois vécues par les mineurs pris en charge au sein des institutions de protection de l'enfance. Ils s'expliquent par de nombreuses raisons: l'absence de moyens suffisants, des modes de prises en charges inadaptés, la dégradation des conditions de travail, des insuffisances dans la formation des intervenants, l'isolement des professionnels. Il est également à noter l'absence de transparence de certains établissements, de mesures de contrôle et d'évaluation de ceux-ci.

→ *UNICEF France rappelle la nécessité de mener régulièrement des inspections indépendantes et efficaces dans les institutions. Ces mécanismes doivent être pensés dans une optique préventive, et non uniquement déclenchés lorsqu'un signalement intervient. UNICEF France recommande au comité d'interroger la France sur les mécanismes de contrôle et d'inspection qu'elle compte mettre en œuvre pour assurer que la prise en charge des enfants est en tout point conforme avec les normes établies, et avec le respect des droits de l'enfant.*

Voir le focus : Mineurs non accompagnés

- g. adoption, nationale et entre pays (art. 21)**
- h. examen périodique des placements (art. 25)**
- i. recouvrement de la pension alimentaire de l'enfant (art. 27(4))**

7. Handicap, santé et bien-être

- a. mesures prises pour assurer la dignité, l'autonomie et la participation active dans la communauté des enfants souffrant d'un handicap (art. 23).**
- b. survie et développement (art. 6(2))**

Voir le focus : Protection des enfants de combattants étrangers en Syrie et en Irak

- c. santé et services de santé, en particulier soins de santé primaires (art. 24)**

- Pollution de l'air et effet sur la santé des enfants**

Selon l'Organisation Mondiale de la santé, trois enfants sur quatre en France respirent un air pollué. En effet, l'air de nombreuses villes françaises ne respecte pas les normes européennes. Il n'existe pas à ce jour de données spécifiques de la France concernant l'exposition des enfants à la pollution de l'air, notamment dans les écoles. Des travaux menés par des associations de surveillance de la qualité de l'air et des associations révèlent pourtant que dans les villes, de nombreuses crèches et écoles sont régulièrement exposées à des dépassements de normes concernant les oxydes d'azote et les particules fines. Le trafic routier représente 60 % des émissions d'oxydes d'azote à l'échelle nationale, 56 % en Ile-de-France

et jusqu'à 62 % à Paris. Si les pics de pollution sont très dangereux pour les enfants, l'exposition chronique est la plus néfaste. On sait que de nombreuses pathologies touchant les enfants y sont liées : développement de l'asthme, d'allergies, de bronchites chroniques, baisse des défenses immunitaires, et même des liens avec l'obésité, le diabète, la dépression. Pour autant, la France n'impose pas de mesures visant à protéger spécifiquement les enfants et leurs lieux de vie tels que la crèche ou l'école.

→ *UNICEF France suggère au comité d'interroger la France sur la façon dont elle va s'assurer que les normes de qualité de l'air sont respectées dans les crèches et écoles ainsi qu'aux alentours. Quelles mesures compte-t-elle mettre en œuvre pour les écoles les plus exposées à la pollution de l'air?*

- **La protection maternelle et infantile**

Rare politique de prévention au croisement du social et du sanitaire, la Protection maternelle et infantile (PMI) se trouve depuis plusieurs années désinvestie par l'Etat et son ambition laissée à la discrétion des départements.

Malgré l'utilité de la PMI, son financement est fragile. L'assurance maladie ne finance la PMI que de façon marginale (35 millions d'euros) alors qu'il s'agit d'une politique sanitaire préventive avec un fort retour sur investissement en termes de gestion du risque. Au niveau départemental, la PMI est souvent en concurrence avec d'autres dépenses sociales. Les montants dédiés ont diminué de 25% en dix ans et l'activité sanitaire de la PMI en direction des publics fragiles a fortement diminué. La PMI souffre également d'un manque d'attractivité: la moitié des postes sont vacants dans certains départements, et de nombreux départs à la retraite de médecins vont encore fragiliser les services.

Le Secrétariat d'Etat à la protection de l'enfance a annoncé en décembre 2019 que certaines missions de la PMI seront réinvesties dans le cadre du "pacte pour l'enfance" (atteindre un taux de couverture de 20% par la PMI des besoins en termes d'entretien prénatal précoce à horizon 2022, doubler d'ici 2022 le nombre de visites à domicile prénatales par les sages-femmes de PMI, doubler le nombre de visites à domicile infantiles par des infirmières puéricultrices juste après l'accouchement, réaliser 100% des bilans de santé en école maternelle d'ici 2022 contre 70% actuellement) dont un volet portera sur les 1000 premiers jours de la vie. Le risque existe toutefois que des mesures ponctuelles remplacent un accompagnement cohérent et intégré. Malgré ces annonces, le sort, le pilotage et le plan de "sauvetage" (en termes d'attractivité professionnelle et de moyens financiers) n'ont fait l'objet d'aucun éclaircissement.

→ *UNICEF France recommande au comité d'interroger le gouvernement sur les mesures qui seront mises en œuvre pour s'assurer que chaque département est en mesure d'offrir un service de PMI de qualité (avec des moyens humains et financiers suffisants), en particulier aux familles les plus éloignées des services médicaux et sociaux.*

- **Restrictions de l'accès à une couverture maladie pour les étrangers.**

En décembre 2019, le gouvernement a annoncé imposer un délai de carence de trois mois avant l'accès à la sécurité sociale pour les demandeurs d'asile, instaurer un délai de trois mois de résidence en France à partir de l'expiration du visa ou du titre de séjour pour l'obtention de l'Aide Médicale d'Etat (AME) afin d'« éviter que des personnes n'entrent sur le territoire avec un visa afin d'obtenir l'AME immédiatement à son expiration », et de réduire à six mois (contre un an actuellement) la période pendant laquelle une personne continue de bénéficier de la protection maladie après la perte de son droit au séjour. Si ces mesures ne sont pas toutes applicables directement aux enfants – notamment la carence de trois mois avant d'accéder à la Protection Universelle Maladie – elles vont avoir de larges conséquences sur l'accès aux

soins des familles et vont très probablement avoir des effets indirects sur les enfants. En effet, les associations spécialisées alertent sur le fait que ces mesures entraîneront des retards ou des renoncements aux soins et que les familles en situation de précarité, privées d'accès aux soins préventifs et curatifs précoces, verront leur état de santé s'aggraver et vont davantage consulter aux urgences, déjà saturées. L'impact de ces mesures sur l'accès aux droits et aux soins des enfants n'a pas été évalué, notamment pour les ayants droits mineurs ou les mineurs non accompagnés ou ex-mineurs non accompagnés devenus majeurs.

→ *UNICEF France invite le Comité à interroger l'État sur l'impact des mesures restreignant l'accès aux soins et à une couverture maladie pour les étrangers sur les familles avec enfants.*

d. sécurité sociale et services et établissement de garde d'enfants (arts. 26 et 18(3)) ;

e. niveau de vie et mesures, notamment assistance matérielle et programmes de soutien en matière de nutrition, de vêtements et de logement, visant à garantir le développement physique, mental, spirituel, moral et social de l'enfant et à réduire la pauvreté et l'inégalité (art. 27, paras 1-3)

- **Enfants sans abri**

Aujourd'hui quatre millions de personnes - dont 600 000 enfants - souffrent de mal logement. Parmi elles, environ 16 090 personnes vivaient dans 497 bidonvilles et squats en France métropolitaine au 1^{er} juillet 2018. UNICEF France estime ainsi qu'environ 8 000 enfants et jeunes grandissent dans ces lieux de vie indignes. Par ailleurs, 48 700 personnes sont hébergées en hôtel social en Ile-de-France, faute de places disponibles et d'adaptation des structures d'hébergement, dont au moins 20 000 enfants. La conjonction d'une hausse de la demande d'hébergement et d'une inadéquation des moyens dédiés aux besoins réels des populations provoquant la saturation des dispositifs ont des conséquences inquiétantes pour les familles. Le gouvernement annonçait par exemple en 2018 un plan d'économies de 57 millions d'euros en quatre ans des crédits affectant les centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Faute de places disponibles et d'adaptation des structures d'hébergement, les familles en situation de détresse sont hébergées principalement dans des hôtels sociaux, sont parfois séparées ou se retrouvent de plus en plus souvent à la rue : plus de 500 enfants dorment à la rue ou dans des abris de fortune tous les soirs à Paris (Samu social de Paris). Leur précarisation extrême et leurs conditions de vie dégradées ont des conséquences importantes sur le développement de l'enfant, sa sécurité et son bien-être. En 2019, 146 enfants sont ainsi nés à la rue en 2019 (Centre d'Action Sociale Protestant) et au moins onze enfants y sont décédés. L'invisibilité de ces enfants et familles en situation de très grande précarité contribue à l'absence de prise en compte de leurs besoins; la dernière étude institutionnelle d'ampleur sur les personnes sans domicile date de 2012.

→ *UNICEF France invite le comité à demander à l'Etat quelles mesures sont mises en place pour assurer qu'aucun enfant n'est sans abri - notamment pour mieux connaître cette situation (recueil de données), pour garantir les principes d'accueil inconditionnel, de continuité de l'accueil et de non remise à la rue sans relogement; inscrire le droit à l'unité familiale dans les dispositifs d'hébergement et assurer le développement de lieux d'hébergement adaptés qui garantissent ce droit; ou prévenir toutes les sorties sèches d'institutions et principalement les sorties sans solution de la maternité.*

→ *UNICEF France propose au Comité de demander à l'Etat quelles mesures sont mises en place pour assurer les moyens indispensables au plan « Logement d'abord » qui vise à*

prioriser l'accès à un logement décent pour les personnes à la rue et mal-logées, notamment les familles.

→ UNICEF France suggère également d'interroger la France sur les mesures mises en place pour accélérer l'effectivité du plan de résorption des bidonvilles, squats et campements indignes - notamment en associant les collectivités territoriales concernées, et en substituant les expulsions à des opérations de relogement digne concertées avec les familles.

- **Maraudes mixtes**

Dans le cadre de sa stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, la mise en place de « maraudes mixtes » a pour objectif, selon le gouvernement, de contribuer à garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants à la rue. La Stratégie précise que cette mesure consiste à mettre en place « des maraudes [spécialisées dans la protection de l'enfance] pour 'aller vers' les familles avec enfants à la rue et faire cesser la mendicité des enfants ». Une contractualisation avec des conseils départementaux a permis le démarrage de cette mesure courant 2019.

→ UNICEF France recommande au comité de demander à l'Etat une première évaluation, tant quantitative que qualitative, de la mise en œuvre de cette mesure dans l'ensemble des départements concernés.

→ UNICEF France recommande au comité de demander à l'Etat comment il s'assure qu'à un travail d'identification et de repérage est impérativement associé à une démarche vers la réalisation des droits des familles et enfants concernés ; et à une coopération et une coordination entre tous les partenaires.

- f. **mesures visant à protéger les enfants de l'abus d'alcool ou d'autres drogues (art. 33)**

Voir le focus : MNA marocains

8. Éducation, loisirs et activités culturelles

- a. **droit à l'éducation, notamment à une formation et à une orientation professionnelle (art. 28)**

Focus "droit à l'éducation des enfants en Guyane"

L'offre scolaire en Guyane peine à répondre aux besoins d'une population sous forte pression démographique, jeune et concentrée principalement sur le littoral et dans les agglomérations. Aux difficultés économiques du territoire (19% de chômage en 2018) s'ajoutent des difficultés sociales alarmantes, notamment pour les enfants vivant en commune isolée : manque de prise en charge au titre de la protection de l'enfance, taux élevé de grossesses précoces, taux de suicides 8 à 10 fois supérieur chez les populations de l'intérieur à ce qu'il peut être en moyenne en métropole.

Le cumul de ces fragilités sociales se répercute négativement sur l'effectivité du droit à l'éducation des enfants et adolescents en Guyane. A ce jour, l'estimation du nombre d'enfants non scolarisés est particulièrement imprécise, fluctuant entre 3 et 10% des 6-16 ans (CNCDH), mais laisse apparaître avec certitude un taux de non scolarisation sans commune mesure avec celui de métropole. Les acteurs associatifs de terrain soulignent de longue date la non scolarisation des enfants primo-arrivants et des enfants des peuples et des forêts.

Sous l'effet de la croissance démographique, l'école n'arrive pas à accueillir tous les enfants d'âge scolaire dans de bonnes conditions. Les enjeux d'accès à l'école vont s'accroître dans les années à venir, les estimations sur les effectifs scolaires indiquant une augmentation en moyenne de 55% entre 2015 et 2030. L'offre scolaire reste située majoritairement sur la frange côtière de la Guyane, ce qui prive précocement les enfants de l'intérieur de leur milieu familial.

Aux difficultés d'accès à l'école s'ajoutent le défi de la réussite éducative des enfants et adolescents scolarisés. Le contexte du multilinguisme nécessite des moyens à la hauteur pour adapter l'enseignement aux besoins spécifiques des élèves. La levée de la réserve de la France relative à l'article 30 de la CIDE concernant les droits culturels, religieux et linguistiques des minorités favoriserait l'adaptation de l'éducation aux besoins des enfants et des jeunes en Guyane. L'échec scolaire et l'illettrisme impactent ensuite fortement l'accès à l'emploi de ces jeunes.

→ UNICEF France recommande au comité d'interroger le gouvernement sur l'ambition et la mise en œuvre de l'observatoire de la scolarisation et de la réussite éducative par le rectorat de Guyane, tel que prévu dans le projet académique 2018-2021, afin de disposer d'éléments de diagnostic partagés et de réponses concertées.

→ UNICEF France recommande au comité d'interroger le gouvernement sur la suite de la politique de rattrapage entamée en 2017 dans le Plan d'urgence pour la Guyane, afin que celle-ci soit à la hauteur des besoins réels de la jeunesse guyanaise.

→ UNICEF France recommande au comité d'interroger le gouvernement sur les mesures pour s'assurer de la stabilité des équipes éducatives, sur la prise en compte du multilinguisme dans la formation initiale et continue des enseignants, ainsi que sur la pérennisation du dispositif « Intervenants en Langue Maternelle » (définition des missions, contractualisation, formation à l'INSPE, suivi sur le terrain).

- **Droit à l'éducation des enfants en grande précarité**

Les enfants vivant en habitat précaire (voir estimations ci-dessus) connaissent d'importantes difficultés d'accès à l'éducation. On constate notamment l'absence de repérage et d'identification des enfants vivant en habitat précaire qui empêche leur accompagnement, des difficultés d'inscription à l'école du fait de pratiques illégales de certaines municipalités, un défaut de prise en compte de la précarité des enfants et de ses conséquences dans la conduite d'une scolarisation normale, la multiplication de ruptures dans le parcours scolaire dues à la mobilité forcée des familles. La fermeture des établissements scolaires au printemps 2020 liée à la crise sanitaire du Covid 19 a exacerbé ces difficultés. L'absence d'accès au matériel et aux conditions nécessaires ont ainsi fait obstacle à une continuité pédagogique pourtant attendue pour tous les élèves. L'attention gouvernementale portée aux enfants qui se sont éloignés de l'école du fait de la crise sanitaire ne doit pas laisser de côté ces enfants invisibles aux statistiques, qui n'étaient pas préalablement scolarisés, et dont les conditions de vie se sont aussi précarisées. UNICEF France se focalise particulièrement sur les difficultés liées à l'inscription à l'école, qui malgré des modifications législatives récentes et des annonces de développement de la médiation scolaire sur certains territoires, continuent de nuire à l'effectivité du droit à l'éducation de nombreux enfants¹.

¹ Sources : UNICEF France, « [Enfants des bidonvilles : au seuil de l'école – Repères pour les maires et les acteurs nationaux](#) », Décembre 2017 ; Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, Etat des lieux des bidonvilles en France métropolitaine au 1er juillet 2018 Trajectoires et Secours catholique France, « [Habitants des bidonvilles en France, connaissance des parcours et accès au droit commun](#) », mai 2017 et CDERE, « [Ados en bidonvilles et en squats : l'école impossible? Etude sur la scolarisation des jeunes âgés de 12 à 18 ans](#) », septembre 2016/ [L'enquête Enfams de l'Observatoire du Samu social de Paris](#) montrait ainsi dès 2014 que 10,3% des enfants qui vivaient à l'hôtel (parmi 10 280 familles) n'étaient pas scolarisés.

→ UNICEF France invite le Comité à interroger la France sur l'impact des deux dernières versions de l'article L131-5 du Code de l'Éducation prévoyant l'inscription scolaire provisoire (loi n°2018-778 du 10 septembre 2018) puis définitive (loi n°2019-791 du 16 juillet 2019²) par le directeur académique des services de l'éducation nationale en lieu et place du maire. Quelle appropriation de cette disposition (modalités de repérage des situations, analyse du motif légitime...) et quel suivi a été mis en place par les services de l'Éducation Nationale de la scolarité de ces enfants et jeunes et de leur accès aux services périscolaires ?

→ UNICEF France suggère au Comité d'interroger la France plus largement sur les moyens qu'elle compte mettre en œuvre pour renforcer l'effectivité du droit à l'éducation de l'ensemble des enfants sur son territoire : repérage et identification des enfants et de leurs besoins spécifiques, lien avec les familles...

Voir le focus : MNA

Voir le focus : Droit à l'éducation des enfants en Guyane

b. buts de l'éducation avec référence également à la qualité de l'éducation (art. 29)

• Éducation à la sexualité à l'école

En 2019, 65% des 15-19 ans interrogés par UNICEF France déclarent n'avoir eu aucune séance d'éducation à la sexualité durant l'année scolaire précédente, et ce malgré la disposition de la loi Aubry du 4 juillet 2001 (rappelée par la circulaire du 12 septembre 2018) qui prévoit que chaque élève puisse bénéficier de trois séances d'éducation à la sexualité à l'école, au collège et au lycée par année scolaire et par niveau. Cependant, UNICEF France constate que nombreux sont les établissements qui ne mettent pas en œuvre cette loi. Une enquête a été demandée aux inspections des ministères de l'Éducation Nationale et des Affaires sociales sur la mise en œuvre de cette mesure.

→ UNICEF France suggère au comité d'interroger la France sur la façon dont elle compte assurer l'effectivité de cette mesure (moyens humains et financiers) et son suivi, sur les plans qualitatif et quantitatif.

• Formation continue des enseignants

Les insuffisances quant à la formation continue des enseignants nuisent à la qualité de l'éducation dont bénéficient les enfants en France, notamment les plus vulnérables. L'enquête TALIS 2018 de l'OCDE rappelle que les enseignants français aspirent à être mieux formés, notamment en ce qui concerne la pédagogie, la gestion de la classe, les élèves à besoins éducatifs particuliers, les approches pédagogiques personnalisées, et les compétences numériques. La loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance vise l'homogénéisation de l'offre de formation continue, toutefois les moyens de mise en œuvre restent limités, et la période de formation (pendant les vacances de classes) ne répondent pas aux besoins ressentis et exprimés des enseignants.

² Alinéa 7 de l'article L131-5 du Code de l'Éducation issu de la loi n°219-791 du 16 juillet 2019 : « En cas de refus d'inscription sur la liste scolaire de la part du maire sans motif légitime, le directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du préfet procède à cette inscription, en application de l'article L. 2122-34 du code général des collectivités territoriales, après en avoir requis le maire. »

→ UNICEF France recommande au comité d'interroger le gouvernement sur les moyens déployés pour assurer l'effectivité de la formation continue des enseignants en France et l'adaptation de l'offre aux besoins des enseignants.

c. droits culturels des enfants appartenant à des groupes autochtones et minoritaires (art. 30)

d. repos, jeu, loisirs, activités récréatives, culturelles et artistiques (art. 31)

• **Accès à la culture et aux loisirs des enfants en situation de pauvreté**

UNICEF France constate que l'accès aux activités récréatives, culturelles et artistiques est encore fortement lié aux conditions de vie et à la stabilité résidentielle des enfants vivant en France. L'enquête ENFAMS réalisée en 2014 auprès des familles sans logement en Ile-de-France montrait que seuls 38% des enfants vivant en hébergement s'étaient amusés dans leur chambre avec d'autres enfants de la structure, et que les enfants stables au niveau résidentiel étaient beaucoup plus nombreux à être sortis de leur quartier pour réaliser une activité extrascolaire que les enfants ayant déménagé au moins une fois dans l'année.

→ UNICEF France suggère au comité d'interroger le gouvernement sur les mesures mises en place pour favoriser l'accès aux activités récréatives, culturelles et artistiques des enfants vivant en logement précaire (bidonvilles et squats, hôtels sociaux, centres d'hébergement d'urgence notamment).

9. Mesures spéciales de protection de l'enfance

a. enfants hors de leur pays demandant le statut de réfugié, enfants demandeurs d'asile non-accompagnés, enfants déplacés à l'intérieur de leur propre pays, enfants migrants et enfants affectés par des migrations (art. 22)

Voir le focus : Mineurs non accompagnés

Voir le focus : Enfermement administratif et assignation à résidence des enfants

Voir le focus : MNA marocains

Voir le focus : Mineurs isolés sur le littoral de la Manche et de la Mer du Nord

b. enfants appartenant à un groupe minoritaire ou autochtone (art. 30)

c. exploitation économique, notamment le travail des enfants, avec une référence spécifique aux âges minimums applicables (art. 32)

d. utilisation d'enfants dans la production et le trafic illicites de stupéfiants et de substances psychotropes (art. 33)

e. vente, trafic et enlèvement (art. 35)

f. autres formes d'exploitation (art. 36)

Voir le focus : MNA marocains

- g. condamnation d'enfants, en particulier interdiction de la peine capitale et de l'emprisonnement à vie (art. 37 (a)) et existence de peines alternatives basées sur une approche réparatrice ;**
- h. enfants privés de leur liberté et mesures visant à garantir que l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant ne soit exécuté qu'en mesure de dernier recours et pour un terme le moins long possible et qu'une assistance juridictionnelle ou autre soit rapidement accordée (art. 37 (b)–(d))**
- i. enfants dans les conflits armés (art. 38), notamment leur réadaptation physique et psychologique et leur réinsertion sociale (art. 39)**

Focus “Protection des enfants de combattants étrangers en Syrie et en Irak”

Selon l'UNICEF, environ 9 000 enfants de combattants étrangers, originaires de 60 pays, dont 300 enfants français, tentent de survivre dans les camps du nord-est de la Syrie. Ils sont avec leur mère, parfois non-accompagnés ou orphelins. À ce jour, la France n'a rapatrié qu'un petit nombre d'enfants isolés et refuse de rapatrier leurs mères. La situation humanitaire de ces camps est catastrophique. Les enfants y souffrent de malnutrition, de graves problèmes de santé, de blessures et de traumatismes causés par la guerre et par le manque d'accès à l'eau, à la nourriture et à des soins médicaux. Plusieurs sont morts d'épuisement et de maladies évitables. La situation des enfants emprisonnés en Syrie et en Irak seuls ou avec leur mère, alors que la maltraitance physique et psychologique y est importante, est également très préoccupante.

Dans ce contexte, l'UNICEF exhorte depuis plusieurs mois les États à s'acquitter de leur devoir de protéger tout enfant de moins de 18 ans, conformément à la CIDE, et de traiter ces enfants avant tout comme des victimes de graves violations de leurs droits, quels que soient leur âge et leur statut. Il est urgent que ces enfants soient rapatriés et pris en charge d'une manière adaptée, en lien avec la protection de l'enfance, et qu'ils soient accompagnés dans la construction de leur avenir. Il est essentiel de ne pas les séparer et les éloigner de leur mère, et de maintenir le lien affectif qui a pu se construire dans ce contexte.

Par ailleurs, il serait judicieux de saisir les juges des enfants de départements en dehors des Yvelines et de Seine Saint-Denis selon le lieu d'incarcération de la mère ou du domicile de la famille élargie, afin d'éviter que les services de ces deux départements soient débordés.

Enfin, les familles restées en France sont confrontées à des délais extrêmement longs entre le retour de l'enfant et sa première rencontre avec sa famille (plus de six mois en moyenne), les enfants étant placés en famille d'accueil dans l'intervalle. Afin d'éviter de nouveaux traumatismes pour ces enfants vulnérables, et de reconstruire au plus vite le lien avec la famille d'origine, il est essentiel que les investigations soient réalisées très rapidement et que les enfants puissent, dès leur arrivée, rencontrer dans le cadre de visites en présence d'un médiateur leurs grands-parents, oncles et tantes.

→ *UNICEF France propose au Comité de questionner l'État sur les mesures urgentes mises en place pour assurer le rapatriement rapide de tous les enfants de combattants français en Syrie et Irak, en opérant dans l'intérêt supérieur de chaque enfant et en s'assurant que chaque décision est conforme aux standards internationaux, notamment la préservation de l'unité familiale par le retour de l'enfant et de la mère, et les efforts de recherche et de réunification familiale.*

→ UNICEF France invite également le comité à demander à la France ce qui est fait pour que les enfants ne soient pas poursuivis par les autorités locales ou françaises pour la seule raison d'être enfant d'adultes ayant participé au conflit ou d'avoir fait partie d'un groupe armé.

→ UNICEF France suggère au comité de demander à l'Etat les informations qu'il possède sur la situation des femmes et enfants incarcérés sur place, et quelles actions il met en place pour s'assurer que leurs droits sont respectés.

→ UNICEF France suggère au comité de questionner la France sur les mesures prises pour éviter que les enfants de parents de nationalité française soient rendus apatrides.

→ UNICEF France invite le comité à demander comment la France organise(ra) le retour en France de ces enfants afin qu'ils puissent y vivre sans subir les conséquences de ces années passées en Syrie ou Irak, en assurant la mobilisation et la formation des services sociaux de plusieurs départements, en mettant en place un suivi psycho-social adapté, et en veillant à préserver autant que possible les liens familiaux.

→ UNICEF France suggère de demander à l'Etat de s'assurer que la famille élargie est impliquée dans leur accueil dès le retour des enfants, et qu'un placement des enfants auprès d'elle ou d'un tiers digne de confiance est privilégié au placement en famille d'accueil dans la mesure du possible.

j. administration de la justice pour les enfants (art. 40), existence de tribunaux spécialisés et distincts et d'un âge minimum applicable de responsabilité pénale.

• Justice des mineurs

Les réformes récentes et en cours en matière de justice des mineurs opèrent un glissement préoccupant vers la justice des majeurs. Alors que le relèvement de l'individu fait partie des principes de l'ordonnance de 1945, la dimension éducative de la justice des enfants recule, en témoignent les textes, la procédure et les priorités budgétaires.

Sur le premier point, la réforme par ordonnances présentée par la Garde des sceaux à l'été 2019 – qui doit entrer en vigueur en 2021 après un débat au parlement - mentionnait une "mise à l'épreuve éducative", traduisant clairement la tendance des mesures éducatives à être considérées comme un "sursis probatoire", qui pourra désormais être assorti d'interdictions et d'obligations supplémentaires.

Sur le second point, la réforme crée une césure - ce qui est une mesure potentiellement utile notamment pour la compréhension de la procédure par le jeune - mais les délais qui sont imposés dans le texte ne s'adaptent pas au suivi éducatif de l'enfant, alors même que le rôle du juge des enfants est aussi d'apprécier le temps nécessaire au jeune qu'il suit.

Sur le dernier point, les moyens insuffisants de la justice des mineurs nuisent évidemment à un accompagnement éducatif de qualité pour le jeune. Actuellement, dans nombre de tribunaux, la première convocation est à plus de trois mois et les mesures éducatives peuvent mettre plusieurs semaines voire plusieurs mois à débiter de manière effective.

Malgré les besoins humains et financiers pour renforcer les missions éducatives de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et offrir des solutions adaptées aux besoins des jeunes en conflit avec la loi, plusieurs millions d'euros sont destinés à construire une vingtaine de nouveaux centres éducatifs fermés (CEF), dont les bilans sont pourtant très mitigés. L'investissement massif dans les CEF plutôt que dans les autres solutions d'accueil de jeunes fait craindre que des mineurs se retrouvent dans ces centres, à défaut de solutions plus

adaptées disponibles. En plus d'un suivi potentiellement inadapté, une réitération ou récurrence en CEF accroît le risque de l'emprisonnement.

A noter enfin que le texte présenté à l'été 2019 pour une réforme par ordonnance, met certes la France plus en conformité avec la CIDE en instaurant une présomption de non-discernement à l'âge de 13 ans (et par là d'un seuil de responsabilité pénale) mais sans toutefois définir clairement cette notion ni rendre la présomption irréfragable.

→ *UNICEF France sollicite le comité pour demander à la France un bilan récent des CEF, portant à la fois sur les dépenses et coûts engendrés par ces dispositifs depuis 2016, sur la formation des personnels qui y sont recrutés, sur l'offre éducative proposée ainsi que les résultats de ces programmes (récidive, insertion). Idéalement, une comparaison avec les mesures éducatives moins coercitives serait utile.*

Focus : Mineurs non accompagnés

Préservation de l'identité (art. 8)

Enfants privés de l'environnement familial (art. 20)

Enfants hors de leur pays demandant le statut de réfugié, enfants demandeurs d'asile non-accompagnés, enfants déplacés à l'intérieur de leur propre pays, enfants migrants et enfants affectés par des migrations (art. 22)

Protection de la vie privée et de la réputation (art. 16)

UNICEF France alerte le Comité sur la situation des mineurs non accompagnés (MNA) qui s'est considérablement dégradée depuis 2016, notamment en raison de l'impact des dernières évolutions législatives et réglementaires. Alors que la loi du 5 mars 2007 avait consacré le fait que les MNA dépendent du droit commun de la protection de l'enfance, la loi du 14 mars 2016 a entériné des dispositions spécifiques et dérogoires pour organiser leur « mise à l'abri, leur évaluation et leur orientation » (par l'inscription dans la loi des dispositions de la circulaire du 31 janvier 2013 dite Taubira). Plus récemment, la loi du 10 septembre 2018 dite asile et immigration, suivie du décret d'application du 30 janvier 2019, ont modifié la procédure d'évaluation pour faire intervenir les services de la préfecture en amont de l'évaluation menée par les départements qui l'appliquent et pour créer un « fichier national biométrique ». Ces dernières évolutions font primer la lutte contre l'immigration irrégulière sur l'intérêt supérieur de l'enfant et ont de graves conséquences sur l'effectivité de leurs droits. Il n'existe aucune donnée fiable sur le nombre précis de MNA présents sur le territoire ainsi que son évolution. Tout au moins connaît-on le nombre de personnes déclarées MNA chaque année et portées à la connaissance de la cellule MNA du Ministère de la Justice. C'était le cas de 16 760 personnes en 2019, contre 17 022 en 2018 et 14 908 en 2017.

→ *UNICEF France invite le comité à interroger la France sur le nombre de personnes se déclarant MNA et dont la situation est portée à la connaissance des conseils départementaux et la proportion d'entre eux admis à l'aide sociale à l'enfance à l'issue de l'évaluation de leur minorité et de leur isolement. Alors que la loi prévoit la transmission au Ministère de la Justice par les présidents des conseils départementaux du nombre de MNA présents au 31 décembre de chaque année (article R221-14 CASF) UNICEF France invite le comité à demander à l'Etat de rendre cette donnée publique.*

Dans de nombreux départements, UNICEF France observe la pratique de « refus du bénéfice de l'accueil provisoire d'urgence » (dits aussi « refus guichets ») consistant, pour les conseils départementaux ou les associations sur délégation de service public, à refuser l'accès au dispositif de protection aux jeunes, le jour de leur présentation sans évaluer leur situation ni

notifier ou motiver leur décision. La mise en œuvre du décret du 30 janvier 2019 (voir infra) dans la plupart des départements a généralisé cette pratique. En effet, dans plusieurs départements, les MNA ne bénéficient pas de l'accueil provisoire d'urgence durant la procédure « d'Appui à l'Évaluation de la Minorité » en préfecture. Cette pratique, contraire à la loi, et générant ruptures d'égalité et atteintes aux droits fondamentaux, est très peu documentée. Enfin, les conditions de l'accueil provisoire d'urgence lorsqu'il est mis en œuvre, en majorité dans des hébergements hôteliers, interrogent.

→ *UNICEF France invite le Comité à interroger l'État sur le nombre de MNA se présentant auprès des départements et le nombre de mesures administratives d'accueil provisoire d'urgence dont ils bénéficient, afin d'en déduire la pratique des « refus guichet ».*

→ *UNICEF France invite le Comité à interroger la France sur l'ensemble des conditions de prise en charge proposées aux mineurs dans le cadre de l'accueil provisoire d'urgence, sa durée moyenne, la proportion de MNA placés dans des hôtels, son coût et sur la manière dont ce mode de prise en charge satisfait ou non à la réalisation de leurs droits.*

- ***Impacts du décret du 30 janvier 2019 et du fichier Appui à l'Évaluation de la Minorité (AEM)***

UNICEF France est extrêmement préoccupé par l'impact de l'application du décret du 30 janvier 2019 (tiré de l'article 51 de la loi du 10 septembre 2018) créant un fichier biométrique des mineurs étrangers sur l'effectivité des droits de l'enfant. La double finalité que ces dispositions poursuivent, à savoir la lutte contre l'immigration irrégulière et la protection de l'enfance sont parfaitement inconciliables. Ces dispositions renversent la présomption de minorité et le bénéfice du doute et apparaissent contraires aux articles 3, 20 et 8 de la Convention. De plus l'enregistrement des données personnelles des mineurs à d'autres fins que celles liées à leur protection est manifestement contraire aux recommandations du Comité.

S'il n'existe pas à ce jour de données publiques sur l'application de ces instruments, plusieurs constats inquiètent. On note une absence de garanties entourant le recueil des données personnelles (empreintes, photographie, état civil, coordonnées téléphoniques...) des mineurs en préfecture : agents non formés ou spécifiquement habilités, contacts directs avec les enfants sans intermédiation, absence d'accompagnement éducatif, guichet unique entre préfecture et département, absence d'interprètes, lieux non dédiés ou non-adaptés, absence d'accueil provisoire d'urgence pendant la procédure. On déplore également un enregistrement des données personnelles conditionnant la poursuite de l'évaluation, des conséquences négatives tirées du seul refus de se soumettre au recueil de leurs données personnelles, des décisions d'admissions basées uniquement sur les résultats de la consultation des fichiers. En prévoyant la collecte et la comparaison de leurs données personnelles avec le fichier VISABIO, l'utilisation du fichier constitue une source d'erreur supplémentaire dans l'évaluation de l'âge des mineurs. Enfin, la possibilité donnée aux préfectures d'expulser plus rapidement des jeunes en se fondant sur une simple décision administrative (provisoire) prise par un département, sans qu'il leur soit possible d'exercer un recours suspensif devant le Juge des enfants, aggrave enfin considérablement les conséquences en cas de refus de prise en charge. S'ensuit un effet dissuasif : dans certains départements, un jeune sur deux renonce à demander une protection et fugue par crainte de se rendre en préfecture et d'être expulsé vers son pays d'origine.

→ *UNICEF France suggère au Comité d'interroger le gouvernement sur le bilan de l'application du décret du 30 janvier 2019 par les départements intégrant les éléments suivants : accueil provisoire des mineurs durant la procédure, nombre de fugues entre présentation au CD et passage en préfecture, conditions et modalités du recueil des données, formation des*

agents, présence d'interprètes, modalités du recueil du consentement, nombre de personnes enregistrées, conclusions des consultations, décisions de non-admission prises sur la seule base de la consultation, nombre de transfert des données dans le fichier AGDREF³, nombre d'Obligations de quitter le territoire Français (OQTF), nombre d'appels formés contre les OQTF et issues.

- **Evaluation de la minorité et recours effectif**

Même s'il n'existe pas de données publiques fiables, on observe une diminution progressive du « taux d'admission à l'ASE » suite à la procédure d'évaluation de la minorité et de l'isolement. En l'absence de recours suspensif, la décision provisoire de refus d'admission à l'ASE exclut les jeunes demandeurs de toute forme de protection, ils ne peuvent accéder ni à un hébergement adapté, ni aux soins, ni à l'éducation, ni à un suivi éducatif ou à la satisfaction de leurs besoins les plus vitaux. Or, il n'est pas rare que, ultérieurement aux décisions de refus de prise en charge délivrées par les conseils départementaux, la minorité des jeunes demandeurs soit finalement établie à l'issue d'un recours non suspensif qu'ils ont formé en saisissant le juge des enfants en application de l'article 375 du code civil. C'est le cas d'un jeune sur deux ayant saisi le juge dans certains départements.

→ *Il semble utile d'interroger l'État sur le nombre de mineurs ayant fait l'objet d'une décision provisoire de non admission à l'ASE qui saisissent le Juge des Enfants au titre de l'article 375 du Code Civil et l'issue de cette saisine, ainsi que sur le nombre d'appels formés (par le mineur ou l'administration) et leurs résultats. UNICEF France invite le comité à interroger plus largement la France sur la façon dont elle garantit le droit à un recours effectif des personnes ayant fait l'objet d'un refus suite à l'évaluation de leur minorité, et dont elle assure leur protection jusqu'à une décision de justice définitive en conformité avec le bénéfice du doute.*

Cette part non négligeable de mineurs, dont le droit à une protection n'est reconnu qu'à l'issue du recours formé devant le juge, s'explique en grande partie par les défaillances et insuffisances du premier accueil dont ils ont fait l'objet en amont, et par l'absence de fiabilité de l'évaluation de leur minorité, notamment l'absence courante de prise en compte de leurs documents d'état civil.

L'évaluation sociale, dont les modalités ont été redéfinies par l'arrêté du 20 novembre 2019, comporte de nombreux biais attachés à la formation des personnes en charge de l'évaluation, les conditions dans lesquelles sont menés les entretiens, le nombre d'entretiens ainsi que leur durée. L'extrême précision requise en ce qui concerne les détails spatio-temporels de leurs parcours et la chronologie des événements ne semble pas adaptée aux capacités des jeunes interrogés *a fortiori* lorsqu'ils n'ont pas bénéficié de mesures de protection satisfaisantes. L'évaluation « de l'apparence physique et du comportement de la personne évaluée » est de nature à produire des interprétations subjectives. L'utilisation des examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge a été inscrite – sous certaines conditions – dans la loi du 14 mars 2016. Le Conseil Constitutionnel a consacré leur utilisation dans une décision du 21 mars 2019 tout en rappelant les garanties applicables. Cette méthode reste largement contestable en raison de l'absence de validité scientifique des méthodes utilisées, de l'absence d'enjeu thérapeutique et de l'absence courante de recueil ou le détournement du consentement des jeunes soumis aux tests.

→ *UNICEF France suggère au Comité d'interroger le gouvernement sur le bilan de l'utilisation de « l'évaluation sociale » (formation et profils des évaluateurs, conditions, durée et nombre moyens d'entretiens, caractère pluridisciplinaire, poids des conclusions de l'évaluation sociale dans la décision d'admission) et sur le bilan de l'utilisation des examens radiologiques osseux*

³ Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France.

aux fins de détermination de l'âge (respect du caractère subsidiaire des examens -en dernier recours uniquement- du caractère non suffisant - en plus des autres indices- respect du principe du bénéfice du doute).

- **Reconnaissance et rétablissement des documents d'état civil.**

Dans la grande majorité des situations, même lorsque les jeunes demandeurs présentent un document d'état civil dont l'authenticité n'a pas été contestée, des entretiens d'évaluation sociale sont réalisés, voire des examens médicaux de détermination de l'âge sont ordonnés sur réquisition du parquet. La présomption de validité des actes d'état civil établis à l'étranger codifiée à l'article 47 du Code civil s'applique en principe sans qu'il y ait lieu d'exiger que l'authenticité de ces pièces soit corroborée par des indices supplémentaires. En pratique, il est courant que les autorités administratives ou judiciaires disqualifient les documents présentés par les jeunes demandeurs au motif qu'ils ne comportent pas de photographie et donc qu'il est impossible de confirmer l'appartenance de l'acte au jeune. Par ailleurs, les conseils départementaux se contentent souvent du simple examen rapide des documents présentés réalisé lors de l'entretien d'évaluation sociale par des professionnels non formés à l'expertise documentaire. Enfin, il est très régulier que la seule possession de documents falsifiés ou appartenant à un tiers soit considérée par les autorités en elle-même comme la preuve de la majorité des jeunes demandeurs. Les conséquences sont parfois désastreuses sur l'exercice des droits des jeunes dont la minorité est contestée. Dans certains cas, ils peuvent faire l'objet de poursuites pénales pour faux et usage de faux, aboutissant à des condamnations à des incarcérations, le remboursement des dépenses engagées pour leur prise en charge à l'ASE (jusqu'à 200 000 euros dans certaines situations) et des interdictions de territoire français (jusqu'à cinq ans). Enfin, il est extrêmement rare qu'au stade de l'évaluation, les services en charge accompagnent les intéressés dans la reconstitution de leur état civil lorsque celui-ci est absent.

→ *UNICEF France suggère au Comité d'interroger la France sur la proportion de mineurs se présentant en possession de documents d'état civil, leur taux d'admission, la procédure mise en place, la poursuite ou non de l'évaluation en présence de documents d'état civil dont l'authenticité n'est pas contestée, la pratique de l'évaluation des documents d'état civil lors des entretiens d'évaluation sociale, l'articulation avec les services de l'Etat en matière d'expertise documentaire, les suites données à la réception des résultats de l'expertise documentaire, la contestation de l'appartenance des actes aux intéressés en cas d'absence de photographie, les conséquences en cas de possession de documents falsifiés (poursuite de l'évaluation, refus de prise en charge systématique, poursuites pénales). Enfin UNICEF France suggère au Comité d'inviter le gouvernement à communiquer les détails de la procédure de reconstitution de l'état civil lorsque celui est absent.*

- **Prise en charge et représentation légale.**

Les conditions de prise en charge des MNA confiés aux départements sur décision judiciaire varient d'un département ou d'un service à l'autre et sont très disparates. Alors que de nombreux mineurs isolés bénéficient d'une prise en charge de qualité, pour certains, une décision de justice n'est pas toujours synonyme de protection effective. Certains d'entre eux demeurent sans protection malgré la décision judiciaire : il arrive que le conseil départemental n'exécute pas la décision, en violation de la loi ; ou qu'après la mise en œuvre de l'orientation nationale, le département ou l'autorité judiciaire remettent en cause la décision de justice initiale ou procède à une réévaluation de la situation du mineur. Une fois confiés aux départements, leur représentation légale n'est pas toujours assurée et le juge aux affaires familiales n'est pas toujours saisi pour prendre une mesure de tutelle ou de délégation

d'autorité parentale. En conséquence, de très nombreux mineurs sont uniquement confiés à l'ASE qui en tant qu'autorité « gardienne » ne peut prendre que les actes usuels à leur profit.

→ UNICEF France invite le Comité à interroger la France sur le nombre de décisions de justice confiant les MNA à l'ASE non exécutés par les départements et sur le nombre de contestation des décisions de justice suite à péréquation nationale par l'autorité judiciaire ou le département d'accueil. Il apparaît également pertinent d'interroger la France sur le nombre de mesures de tutelles ou de délégation d'autorité parentale ordonnées pour les mineurs non accompagnés.

- **Mineurs isolés marocains et coopérations bilatérales**

enfants privés de l'environnement familial (art. 20)

mesures visant à protéger les enfants de l'abus d'alcool ou d'autres drogues (art. 33)

vente, trafic et enlèvement (art. 35)

enfants hors de leur pays demandant le statut de réfugié, enfants demandeurs d'asile non-accompagnés, enfants déplacés à l'intérieur de leur propre pays, enfants migrants et enfants affectés par des migrations (art. 22)

Depuis 2016, parmi les MNA sans protection, on constate la présence visible de plusieurs dizaines de mineurs isolés marocains survivant en situation de grande détresse dans plusieurs grandes métropoles françaises (Paris, Rennes, Brest, Montpellier...) comme c'est le cas à travers plusieurs pays européens. Souvent poly-toxicomanes, auteurs d'actes de délinquance mais aussi victimes de violence, sous l'emprise de réseaux de traite des êtres humains, leur état de santé est particulièrement dégradé. Les services en charge de la protection de l'enfance français peinent à trouver des solutions de protection adaptées. En juin 2018, le compte-rendu d'une réunion entre la préfecture de police de Paris et l'ambassade du Maroc avait révélé la participation, dans le cadre des gardes à vue, d'une équipe de policiers marocains chargés « d'auditionner les mineurs isolés marocains et de recueillir les informations permettant de lancer les investigations en vue de leur identification et de leur retour au Maroc. ».

Ces « auditions » qualifiées parfois « d'entretiens à caractère social » se font en dehors de tout cadre légal et sans assistance d'avocat. Certains témoignages font état de violences policières. Les procès-verbaux d'interpellation révèlent que les « représentants du Consulat du Maroc » ont « accès à la fouille du mis en cause » et en particulier au contenu de son téléphone et aux réseaux sociaux. Les empreintes relevées à cette occasion sont comparées à celles contenues dans les fichiers de l'état civil marocain pour permettre l'identification des jeunes. Il semble que l'existence d'une potentielle demande d'asile ne soit pas vérifiée. Au 15 octobre 2018, les agents marocains avaient procédé à l'audition de 122 jeunes dont 85 de nationalité marocaine : 35 d'entre eux avaient alors été identifiés comme majeurs et 50 comme mineurs. UNICEF France a eu connaissance de la situation d'au moins quatre jeunes placés en rétention puis expulsés vers le Maroc alors qu'ils alléguaient leur minorité.

Des actions de coopération entre les ministères de la justice et de l'intérieur français et marocains ont été engagées pour l'identification de ces jeunes et la recherche de leurs familles au Maroc. Un schéma de procédure pour la prise en charge des MNA marocains a été élaboré pour rappeler « les modalités d'organisation des retours et placements en famille ou en institution qui peuvent être envisagées par la juridiction des mineurs si l'intérêt supérieur de l'enfant le justifie ». Cette procédure qui permettrait notamment au juge des enfants français de confier ces mineurs aux services marocains de protection de l'enfance, n'a pas été mobilisée en 2019. Reste à déterminer si ces services sont réellement en mesure d'accueillir

des enfants qui, à quelques rares exceptions près, ont jusqu'à présent mis en échec le dispositif français. En effet aujourd'hui, malgré les efforts importants du gouvernement, les conditions de prise en charge dans les dispositifs existants au Maroc ne permettent pas de garantir un accueil suffisamment protecteur. UNICEF France considère donc qu'un placement transfrontalier au Maroc n'aurait dans ces conditions, aucune plus-value par rapport à un placement en France et serait non conforme à l'intérêt supérieur des enfants. UNICEF France s'inquiète de l'absence de transparence de ces procédures (identification en France, schémas de mise en œuvre, suivi du dossier) et de l'utilisation des « placements transfrontaliers » prévus par la Convention de La Haye de 1996 à des fins, non pas de protection de l'enfance, mais de contrôle migratoire. D'autres collaborations bilatérales pourraient aussi être concernées.

→ *UNICEF France suggère au Comité d'interroger la France sur les coopérations policières et judiciaires dans le cadre desquelles le retour des mineurs non accompagnés dans leur pays d'origine est envisagé et de l'interroger sur les modalités et le bilan de ces coopérations afin d'analyser leur compatibilité avec les dispositions de la CIDE.*