



DEFENSA DE NIÑAS Y NIÑOS INTERNACIONAL DNI
DEFENSE DES ENFANTS INTERNATIONAL DEI
DEFENCE FOR CHILDREN INTERNATIONAL DCI

DEI-France

41 rue de la République 93200 Saint-Denis

www.dei-france.org - contact@dei-france.org

Le président :

Jean-Pierre Rosenczveig

Paris, le 24.9.2010

Objet : Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Roumanie relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains isolés sur le territoire de la République française et à leur retour dans leur pays d'origine ainsi qu'à la lutte contre les réseaux d'exploitation concernant les mineurs

Madame la Députée,

Un nouvel accord entre la France et la Roumanie concernant la situation des mineurs isolés roumains, signé en février 2007, est soumis à votre examen pour ratification. Il a été adopté en première lecture par le Sénat le 6 mai dernier.

La présente a pour objet d'attirer votre attention sur les risques que la mise en œuvre de cet accord, dérogeant aux principes de protection des enfants, ferait peser sur leur sécurité et leur bien-être.

L'accord soumis à ratification succède à un accord bilatéral de 2002, prévoyant que la France puisse rapatrier des « mineurs isolés » roumains vers leur pays d'origine. Il a été constaté que :

- la plupart des mineurs rapatriés n'ont bénéficié d'aucun suivi après leur retour par les autorités roumaines et leurs services sociaux, contrairement à ses dispositions ;
- certains de ces mineurs rapatriés sont ensuite repartis à l'étranger dans des conditions dramatiques (prostitution, maltraitance, ...) ;
- aucune évaluation n'a été réalisée sur la situation des jeunes après leur retour en Roumanie, malgré les bilans d'étape prévus par le texte.

Le nouvel accord qui vous est soumis ne corrige pas ces graves défauts mais, revoit à la baisse certaines garanties fondamentales encadrant jusqu' à présent le retour d'un enfant isolé. Il prévoit notamment :

- la suppression de la demande d'évaluation préalable au retour du mineur ;
- la suppression de la saisine systématique du juge des enfants, ce qui laisse au parquet la possibilité d'organiser le retour du mineur en l'absence de toute procédure contradictoire.

L'expérience démontre que lorsqu'un jeune roumain retrouve dans son pays d'origine les mêmes conditions que celles qui ont provoqué son départ, il repart souvent très rapidement vers la France ou vers un autre pays européen, ceci parfois même sous la contrainte de sa famille ou des adultes censés l'accueillir, compromettant gravement sa santé, sa sécurité et son développement.

L'association *Hors la rue*, qui vient en aide à ces « mineurs isolés » roumains a réalisé avec succès des retours d'enfants auprès de leur famille. Elle a cependant procédé en entretenant des contacts

très étroits avec des organisations non gouvernementales locales afin d'assurer le retour des enfants dans de bonnes conditions. L'accord soumis à votre ratification a supprimé toute référence au travail de ces associations et les autorités roumaines n'ont jamais respecté cette nécessaire coordination, en dépit des dispositions de l'accord de 2002.

Le dispositif de protection de l'enfance en Roumanie n'est pas en mesure d'agir efficacement dans ce type de situation. Même si nous avons la conviction que la Roumanie a la volonté et la capacité de se doter d'un système de protection de l'enfance à la hauteur des exigences européennes, il reste toutefois encore du chemin à parcourir avant que ce pays ne soit à même d'assurer une protection et une réinsertion de tous ces mineurs sur l'ensemble de son territoire, comme l'a reconnu Monsieur le secrétaire d'État aux affaires européennes et comme l'a souligné le rapporteur de la Commission des affaires étrangères du Sénat. Pour ne citer qu'un exemple, il n'existe actuellement qu'un seul tribunal pour enfants pour l'ensemble du territoire de ce pays.

La France s'est fixé le devoir de protéger tous les mineurs présents sur son territoire, quels qu'ils soient, et d'où qu'ils viennent. Leur renvoi dans les conditions prévues par ce nouvel accord signifie de manière claire l'abandon de ce devoir de protection. Cet accord ne doit pas devenir un moyen de contourner la protection accordée aux mineurs contre les mesures d'éloignement.

Dans le document annexé, vous pourrez prendre connaissance en détail des critiques de cet accord. Le projet de loi de ratification va à l'encontre de nos lois relatives à la protection des enfants, de nos garanties constitutionnelles et des conventions internationales, dont la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et la convention internationale relative aux droits de l'enfant.

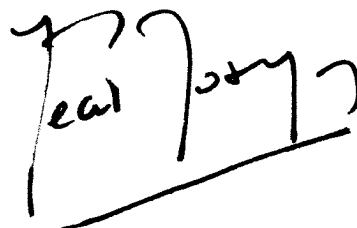
Si nous ne nous contredisons pas le droit essentiel d'un enfant de pouvoir vivre dans sa famille, et à l'enfant expatrié de pouvoir rejoindre ses parents, nous considérons qu'il est essentiel que le retour d'un enfant soit étudié sérieusement, sur base d'un rapport social établissant les bonnes conditions d'accueil, de scolarité, de prise en charge et que la décision soit prise, comme à l'égard de tout enfant en danger, par un magistrat indépendant de la juridiction de l'enfance.

Nous vous demandons de ne pas ratifier ce nouvel accord qui est inacceptable en l'état, n'offrant pas les garanties minimales de protection de ces mineurs isolés. La négociation d'un nouvel accord devrait être précédée d'une évaluation qualitative sérieuse du précédent dispositif.

Si d'aventure le projet de loi était adopté par votre Assemblée, nous vous prions de joindre votre signature au recours que déposeront les parlementaires devant le Conseil constitutionnel.

Nous vous prions de croire, Madame la Députée, à l'assurance de notre haute considération.

Jean-Pierre Rosenczveig
président de DEI-France

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jean-Pierre Rosenczveig', written over a horizontal line.

Le 6 mai 2010, le Sénat a adopté le projet de loi «*autorisant l'approbation de l'accord entre la France et la Roumanie relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains isolés sur le territoire français*». S'agissant de la ratification d'un traité bilatéral, chacun sait que ses dispositions ne sont pas amendables : «*c'est à prendre ou à laisser*», tel est le choix des parlementaires.

Un accord bilatéral conclu en 2002 et publié par le décret n° 2003-220 du 7 mars 2003, entré en vigueur à la même date est devenu caduc depuis mars 2006.

Le projet de loi, déposé par Monsieur le ministre des affaires étrangères le 27 août 2008 sollicite la ratification d'un nouvel accord signé à Bucarest le 1^{er} février 2007. Il a fait l'objet d'une première discussion en commission des affaires étrangères du Sénat le 13 mai 2009. À cette date, la commission «*a décidé de reporter sa décision. Elle a demandé au rapporteur de poursuivre ses investigations et de faire rapport à une date ultérieure*».

Plusieurs membres de la commission du Sénat, dont le rapporteur, Madame **Garriaud-Maylam**, «*a estimé que cet accord soulevait plusieurs incertitudes, tant sur sa nécessité compte tenu de la très forte décrue numérique du phénomène des mineurs roumains isolés et de l'existence d'un dispositif de droit commun, que sur le plan juridique pour ce qui concerne le rôle du juge des enfants et l'intervention nouvelle du parquet et le consentement du mineur, ou encore quant à son efficacité si le retour est insuffisamment préparé dans un contexte de libre circulation des personnes*».

Curieusement, à son retour d'un déplacement en Roumanie avec Monsieur le secrétaire d'État aux affaires européennes, Madame le rapporteur a soumis un nouveau rapport, favorable à une ratification rapide de l'accord. S'exprimant devant la commission le 23 février dernier, le rapporteur a insisté sur l'attente des autorités roumaines de la ratification de cet accord tout en regrettant qu'une stratégie européenne ne soit pas mise en œuvre pour faire face à la problématique des mineurs isolés. Écartant les objections qu'elle avait précédemment émises, elle préconisa la ratification de l'accord selon la procédure simplifiée, à laquelle s'est opposé le groupe socialiste du Sénat.

Toutefois, par 170 voix contre 140, le Sénat adopta le texte en première lecture.

1. Un bilan décevant de l'accord de 2002

Le rapport (Sénat, N° 315, 23/02/2010) qui est présenté aux sénateurs reconnaît que **le bilan de l'accord de 2002 est contrasté** (p. 14).

S'il considère satisfaisante la coopération policière et judiciaire, et les liens avec l'ambassade de France à Bucarest, il souligne le nombre limité de retours d'enfants (53 mineurs depuis 2003, d'après les dernières données de l'Office français de l'immigration et de l'intégration - OFII -, p. 15 du rapport).

Il signale plusieurs raisons à ce **faible rendement**, dont la procédure «*relativement lourde*» notamment par la lenteur de l'enquête sociale réalisée par les autorités roumaines (p. 16). Il souligne aussi **les carences de la mise à l'abri en France**, faisant apparaître la «*difficulté de soustraire les mineurs aux réseaux qui les exploitent*» et enfin le rôle des familles de ces enfants comme «*moteurs de cette migration*».

En réalité :

- l'accord passé directement par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM, devenue OFII), substituant des organisations non gouvernementales (ONG) roumaines aux autorités locales, montre à suffisance la faiblesse de la Partie roumaine dans la réintégration des enfants après leur retour, principalement pour la mise en œuvre des mesures

de protection de l'enfance;

- les juges pour enfants français ont pu constater la légèreté des enquêtes sociales, très succinctes, concluant généralement par une formule standard au retour en famille, malgré des situations de détresse affective, psychologique, sociale, et financière des parents.

- malgré l'engagement de la Partie roumaine dans l'accord de 2002, l'ANPDC (Autorité nationale pour la protection des droits des enfants en Roumanie) n'a pas assuré le suivi, et aucun retour d'information n'est parvenu en France, ni sur l'évolution de la situation des jeunes rentrés au pays, ni même s'ils sont restés dans leur famille;

- les autorités roumaines, réticentes à travailler avec les ONG locales, n'ont par ailleurs pas signé de convention avec celles-ci, contrairement aux préconisations de l'accord de 2002.

Pour mieux évaluer le bilan de l'accord de 2002, on se référera utilement au **rapport établi par l'association Hors la rue, «Que deviennent les jeunes après leur retour en Roumanie ?»**¹. Cette association travaille avec les enfants roumains dans la région parisienne et dispose d'un réseau d'associations en Roumanie.

Le rapport de cette association est le résultat d'une enquête entreprise auprès de 23 enfants qui ont été rapatriés en Roumanie dans le cadre de l'accord de 2002 : *«Sur les 23 jeunes qui ont été rapatriés dans le cadre des accords franco-roumains, 9 jeunes déclarent ne pas avoir été auditionnés par le juge, 7 indiquent qu'aucune enquête sociale n'a été réalisée en préalable à leur retour en Roumanie et 12 expliquent qu'aucun suivi socio-éducatif n'a été réalisé depuis leur retour».*

Et ce rapport de conclure : *«L'impression qui se dégage de ces investigations est que les rapatriements opérés dans le cadre des accords franco-roumains se sont le plus souvent limités à **une opération logistique de retour au pays**, sans véritable préparation, ni surtout de suivi a posteriori. On peut ainsi s'interroger d'une part sur la conformité de ces retours avec les traités internationaux qui garantissent le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, et d'autre part sur l'efficacité de ces retours du point de vue du contrôle des flux migratoires. Si certains retours, préparés, accompagnés et suivis ont permis à des jeunes de retrouver leur place dans la société roumaine, la majorité des jeunes rapatriés dans le cadre des accords franco-roumains ont été victimes des dysfonctionnements des administrations des deux pays, sans véritable «projet de retour» élaboré avec et pour le jeune».*

2. Des garanties insuffisantes dans l'accord de 2007

Si le rapport de la Commission des affaires étrangères du Sénat souligne le point positif que constitue l'entrée en vigueur en janvier 2005 de la loi roumaine *«de protection et de promotion des droits de l'enfant»*, il évoque également les **carences des autorités publiques** en ce domaine, liées *«à une mise en place défectueuse de la décentralisation, la responsabilité des services d'aide à l'enfance ayant été transférée aux départements sans accompagnement adéquat. Cela fait que les services et les mesures prises diffèrent d'un département à l'autre, d'où une inégalité des prestations offertes, à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif. De fait, la qualité des rapports transmis par les autorités roumaines à la demande des autorités françaises est variable d'un département à l'autre»* (p. 17).

«Plus généralement, ce sont les perspectives qui font encore trop souvent défaut en l'absence d'un système de formation professionnelle adapté et d'un contexte économique qui pousse de nombreux roumains à l'émigration (...) Très souvent, les raisons qui ont poussé les

¹ Téléchargeable sur http://www.horslarue.org/files/file_1267014911.pdf

personnes au départ sont toujours présentes à leur retour» (p. 17).

On peut résumer qu'au stade actuel, selon les propos du rapporteur, les garanties roumaines de bonne fin des enquêtes sociales ne sont absolument pas assurées, voire même que le procédé mis en place pour le retour des enfants trouvés sur le territoire français s'avère inefficace.

Si, selon le rapport, le nouvel accord prévoit le maintien de l'enquête sociale, **la réduction des garanties exigées de la partie roumaine par le nouvel accord ne permettent en rien d'assurer le respect des critères minimaux** nécessaires à la protection de l'enfant pour un retour en famille. Ces garanties sont nettement inférieures aux exigences – non respectées – figurant dans l'accord précédent, notamment :

- quant à la prise en charge des jeunes roumains sur le territoire français, la mise en place d'un dispositif s'appuyant sur la constitution d'un groupement d'ONG françaises a tout à fait disparu. Seul demeure le service minimum : *«prise de contact», «lien de confiance», «suivi sanitaire»* et retour en Roumanie sans plus de précision (art. 3, 1);
- le détail des activités du *«groupe de liaison opérationnelle (GLO)»*, créé dès 2002 pour faciliter l'échange d'informations a été réduit à sa plus simple expression (comparer les deux accords, art. 3, 2);
- si l'on compare les accords de 2002 et de 2007 (art. 3), on doit bien constater que il n'est plus fait mention de la réalisation d'une enquête sociale et de la communication aux autorités roumaines des informations relatives aux mesures de protection;
- de la même manière, la partie roumaine n'est pas tenue de communiquer le consentement des parents de l'enfant à son retour et la partie française n'est pas tenue de recueillir le consentement du mineur;
- s'il est toujours question de préparer le retour de l'enfant *«quand les conditions sont réunies»*, la partie roumaine n'est plus tenue d'en élaborer le projet ni de le communiquer aux autorités françaises (art. 3, 2).

Une atteinte aux droits fondamentaux et aux droits de l'enfant

La partie la plus contestable de cet accord réside dans **les prérogatives accordées au Procureur de la République** par l'article 4. Cette disposition prévoit *«Si le Parquet des mineurs ne saisit pas le juge des enfants, il peut, dès réception de la demande roumaine de accompagnement, la mettre à exécution, s'il estime, eu égard notamment aux données fournies par la partie roumaine, que toutes les garanties sont réunies pour assurer la protection du mineur»* (art. 4, al. 3). L'alinéa suivant prévoit bien l'intervention du juge des enfants *«[s'il] est saisi»*, pour ordonner la mainlevée d'une mesure de placement judiciaire.

Cette disposition contredit plusieurs règles protectrices des droits fondamentaux de la personne et, en particulier, de l'enfant :

- il convient tout d'abord de rappeler que, **depuis l'adoption de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance**, celle-ci *«a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge»* (art. L112-3 du code de l'action sociale et des familles). On ne peut dès lors effacer un mesure de protection par une décision de rapatriement sans autre garantie de suivi social et éducatif;
- **le ministère public ne dispose pas du pouvoir de prendre une décision en matière de protection de l'enfance**, hormis quand il s'agit de statuer par une ordonnance provisoire sur une mesure d'assistance éducative *«en cas d'urgence»* et *«à charge de saisir dans les huit*

jours le juge compétent, qui maintiendra, modifiera ou rapportera la mesure» (art. 375-5 du code civil). Ce pouvoir exceptionnel du Procureur – donc d'interprétation stricte – ne l'habilite pas à prendre une mesure «*provisoire*» ayant un effet «*définitif*» dès lors qu'elle a pour objet d'éloigner un enfant du territoire, donc des mesures d'accompagnement et de prévention qui doivent préparer un retour en famille. En outre, tout enfant faisant déjà l'objet d'une mesure d'assistance éducative ne peut en être distrait que par une décision du juge des enfants (art. 375-6 du code civil);

- la faculté accordée au parquet de décider seul de mettre à exécution le rapatriement d'un mineur constitue **une atteinte aux droits de la défense et au procès équitable** : pas de débat judiciaire devant un magistrat indépendant; absence d'audition, absence de débat contradictoire, absence de motivation, et, selon les interprétations, absence de recours. Ces garanties constitutionnelles ne peuvent être écartées par un accord bilatéral, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Une telle disposition viole également les garanties accordées par la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (art. 6);

- le rapatriement sur décision des seules autorités françaises et roumaines, prise sans avoir recueilli le consentement du mineur constitue une **atteinte à la vie privée**, au sens de l'article 8 de la convention précitée;

- la décision de rapatriement du mineur, prise dans cette circonstance, constitue **une mesure d'éloignement du territoire prohibée** par les articles L511-4 et L521-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoyant qu'il ne peut y avoir de reconduite à la frontière, ni d'expulsion d'enfants mineurs;

- l'accord crée de la sorte **une discrimination entre les enfants selon leur nationalité**. Le principe d'égalité est de valeur constitutionnelle et n'autorise pas de créer un déséquilibre n'étant pas en rapport direct avec la loi qui l'établit. Dès lors que le parquet est autorisé à se prononcer «*dès réception de la demande roumaine*», la vérification des garanties n'est pas assurée, alors que les principes qui régissent la protection de l'enfance devraient contraindre les autorités à prendre toutes les précautions.

On ne pourra satisfaire des propos de Madame le rapporteur, regrettant qu'on ne puisse modifier le texte de la convention sur ce point, selon laquelle «*il serait souhaitable (...) que le ministre de la justice veille, lors de la mise en oeuvre de cet accord, à ce que les procureurs généraux et les procureurs de la République incitent les Parquets à saisir systématiquement le juge des enfants, dès lors que l'intérêt supérieur de l'enfant le demande*».

On devra rappeler qu'il est plus que souhaitable que l'intérêt de l'enfant soit inscrit dans le texte – et non dans une hypothétique instruction ministérielle – et, que font intégralement partie de cet «*intérêt supérieur*» les droits de chacun à ce que sa cause soit entendue devant un magistrat indépendant.

La contrariété de cet accord aux principes constitutionnels et reconnus par la Convention européenne des droits de l'Homme du procès équitable, du débat contradictoire, de l'impartialité et de l'indépendance de la juridiction devraient amener les sénateurs et députés à ne pas ratifier cet accord.