RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LE DÉFENSEUR DES DROITS

Paris, le 26 FEV. 2016

Décision du Défenseur des droits MDE-MSP 2016-02

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits et notamment l'article 33 ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Charte sociale européenne, en particuliers les articles 7 et 17;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant ;

Ayant pris connaissance de la réclamation collective du Comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu de vie (EUROCEF) contre la France (n°114/2015), déclarée recevable le 30 juin 2015 par le Comité européen des droits sociaux, portant sur l'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers en France, et, plus particulièrement, sur le respect par les autorités de leurs obligations résultant de la Charte sociale européenne,

Autorisé par le Président du Comité, le 2 février 2016, à présenter une tierce-intervention dans le cadre de la procédure, en application de l'article 32A du Règlement de Comité,

Décide de soumettre les présentes observations à l'appréciation du Comité.

Jacques TOUBON

Observations du Défenseur des droits au Comité européen des droits sociaux dans l'affaire *Eurocef c. France* (réclamation n° 114/2015)

Dans sa réclamation, EUROCEF demande au Comité européen des droits sociaux de constater que la France ne remplit pas ses obligations résultant de la Charte sociale européenne révisée, à l'égard des mineurs étrangers non accompagnés, en raison de difficultés dans le processus d'évaluation de la minorité, des carences du premier accueil et des délais de prise en charge excessifs. Selon EUROCEF, la situation de la France est en violation des articles 7, 11, 13, 14, 17, 30, 31 et E de la Charte. Ces dispositions protègent le droit des enfants et des adolescents à la protection contre les dangers et à une protection sociale, juridique et économique, le droit à la protection de la santé, le droit à l'assistance sociale et médicale, le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le droit au logement ainsi que le principe de non-discrimination.

Le Défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante créée par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011. Elle est chargée de quatre missions anciennement dévolues à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), à la Défenseure des enfants, au Médiateur de la République et à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

- La défense des droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;
- La lutte contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de la promotion de l'égalité ;
- La défense et la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ;
- Le respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Sur le fondement de l'article 32A du Règlement du Comité et de la loi organique précitée, le Défenseur des droits a saisi le Comité européen des droits sociaux d'une demande de tierce-intervention dans la présente affaire, *EUROCEF c. France*. Le 2 février 2016, le Président du Comité l'a autorisé à communiquer des observations.

Depuis sa création, le Défenseur des droits (précédemment la Défenseure des enfants) est régulièrement saisi de réclamations soulevant des questions relatives à l'accueil, la prise en charge et la protection des mineurs isolés étrangers en France. L'Institution intervient dans ces dossiers, aux termes d'une instruction contradictoire, par différents moyens : la médiation auprès des autorités compétentes, le dépôt d'observations devant les juridictions nationales, la formulation de recommandations individuelles ou générales ou d'avis au Parlement.

Par les présentes observations, le Défenseur des droits souhaite éclairer le Comité européen des droits sociaux (le Comité) sur la situation des mineurs isolés étrangers en France, la législation applicable et les pratiques, et ce à la lumière des exigences posées par la Charte sociale européenne révisée – que la France a ratifiée en 1999 – et par les autres conventions internationales.

I. Observations préliminaires

- **Les droits de l'enfant dans la Charte sociale européenne**

Dans plusieurs de ses décisions, le Comité rappelle que la Charte sociale européenne (la Charte) garantit à chaque enfant, sujet de droit à part entière, des droits fondamentaux et que leur situation spécifique, qui conjugue fragilité et autonomie limitée, impose aux Etats de reconnaître ces droits, notamment : le droit à la protection contre les dangers ainsi qu'à une protection sociale, juridique et économique, le droit à un abri, le droit à la santé et le droit à l'éducation.[1] Les dispositions de la Charte complètent la Convention européenne des droits de l'homme et reflètent les droits contenus dans la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE). A l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le Comité estime que ces droits doivent revêtir une forme concrète et effective et être interprétés à la lumière de la réalité actuelle et des autres conventions internationales ainsi que de l'interprétation qui en est faite par les mécanismes de contrôle, telles que la CDE interprétée par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU.[2]

Le paragraphe 1 de l'Annexe à la Charte délimite le champ d'application *ratione personae* de la Charte. Il précise que les personnes visées aux articles 1 à 17 et 20 à 31 ne comprennent que « *les étrangers ressortissants des autres Etats parties à la Charte résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée* ». A la lecture de cet article, de nombreux mineurs isolés étrangers pourraient ne pas se prévaloir de la Charte. En effet, si en droit français les enfants étrangers sont tous considérés comme séjournant de façon régulière sur le territoire[3], ils ne sont pas, pour la plupart d'entre eux, ressortissants d'autres pays signataires de la Charte. Toutefois, selon une jurisprudence désormais constante du Comité, les mineurs isolés étrangers peuvent se prévaloir de plusieurs dispositions de ce texte, notamment des articles 7, 11, 17 et 31, particulièrement pertinents dans la présente affaire.[4]

L'interprétation qui est faite de la Charte se trouve justifiée par la vulnérabilité inhérente au statut des mineurs isolés étrangers, qui appelle une protection de l'Etat. Ces enfants doivent être pris en charge par l'Etat et leur situation administrative ne doit en aucun cas les priver d'une protection.[5] Une telle jurisprudence du Comité s'accorde parfaitement avec les exigences de la CDE, notamment son article 20 sur l'obligation de protection des Etats, lequel s'applique à tous les enfants non accompagnés ou séparés se trouvant en dehors de leur pays d'origine, placés sous la juridiction de l'Etat, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie.[6]

---

[1] Articles 7-11, 15-17, 19, 31.

[2] *Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas*, 28 février 2010, §§ 27-28.

[3] L'article L. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) stipule que tout étranger âgé de plus de 18 ans doit être muni d'un titre de séjour. A *contrario*, les mineurs ne sont pas soumis à ces dispositions.

[4] Le Comité estime en effet que la restriction du champ d'application de la Charte ne doit pas se prêter à une interprétation ayant pour effet de priver cette catégorie de personnes de la protection « *des droits les plus élémentaires* » consacrés par la Charte et de porter préjudice « *à leurs droits fondamentaux, tel que le droit à la vie ou à l'intégrité physique, ou encore le droit à la dignité humaine* ».[4] Ne pas garantir ces droits à ces enfants serait « *[les] exposer à des préjudices sérieux pour leurs droits à la vie, à la santé et à l'intégrité psychophysique, et à la préservation de la dignité humaine* ».[4]

[5] *DEI c. Pays-Bas*, § 37.

[6] ONU, Observation générale n°6 sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6.

- **L'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers : une obligation incombant à l'Etat**

Le cadre légal interne prévoit que tout mineur isolé étranger privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille peut bénéficier d'une prise en charge au titre de la protection de l'enfance. En effet, l'article L.112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) indique notamment que « *la protection de l'enfance 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* ».

Par ailleurs, l'article 375 du code civil prévoit la compétence du juge des enfants « *si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises*».[7] Aucun jeune ne peut donc être écarté du dispositif de protection de l'enfance au motif de sa nationalité étrangère, de l'absence de titulaire de l'autorité parentale ou de la proximité de la majorité.[8] Enfin, aux termes des articles L. 221-1 et suivants du CASF, la prise en charge de ces enfants au titre de la protection de l'enfance relève de la compétence des départements.

Les enfants migrants temporairement ou définitivement privés de leur soutien familial disposent également de droits fondamentaux garantis par la Charte, notamment du droit d'être protégé et de bénéficier de mesures d'assistance éducative. L'article 17, particulièrement pertinent en l'espèce, impose aux Etats de prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées tendant à leur assurer une protection et une aide spéciale.

Selon le Comité, cette prise en charge doit être immédiate. Elle permet de constater les besoins matériels de l'enfant et la nécessité d'une prise en charge médicale ou psychologique, afin de mettre en place un plan de soutien en faveur de l'enfant.[9] C'est ce que rappelle le Comité dans l'affaire *DEI c. Belgique*, en s'appuyant sur les principes directeurs onusiens sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme.[10]

A cet égard, le Comité a déjà considéré qu'une carence persistante dans l'accueil de mineurs isolés étrangers constitue un manquement de l'Etat à ses obligations découlant des articles 7, 11 et 17 de la Charte.[11] Dans *DEI c. Belgique*, les autorités belges n'avaient pas pris les mesures nécessaires et appropriées pour assurer aux mineurs isolés étrangers les soins et l'assistance dont ils avaient besoin et les protéger contre la négligence, la violence ou l'exploitation. Le Comité avait également mis en cause l'accueil inapproprié de ces mineurs dans les hôtels. De telles carences exposent les enfants à de graves risques pour leur vie et leur santé.

---

[7] Voir également l'article L.112-3 du code de CASF.

[8] Défenseur des droits, Décision n° 2014-127 du 29 août 2014, rappelant l'article 388 du code civil après avoir constaté des pratiques visant à écarter du dispositif de protection de l'enfance des jeunes proches de la majorité (ci-jointe).

[9] *DEI c. Belgique*, 11 juin 2013, § 81.

[10] Principes présentés par la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, 27 septembre 2012.

[11] Cette situation peut également caractériser un manquement au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, lequel prohibe tout traitement inhumain ou dégradant, CEDH, *Rahimi c. Grèce*, 5 avril 2011.

II. Constat et observations du Défenseur des droits sur l'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers

Depuis sa création en 2011, le Défenseur des droits est saisi de nombreuses situations de mineurs isolés étrangers en errance sur le territoire national, qui ne parviennent pas à être pris en charge et à bénéficier d'une mesure de protection. Dans la plupart de ces situations, ces jeunes voient leur identité, leur âge, leur histoire et leur parcours remis en cause. Dans d'autres situations, ils bénéficient d'une prise en charge par les services de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) ; toutefois, cette intervention se limite parfois à un accueil de type hôtelier, sans accompagnement éducatif, sans recherche ou possibilité de scolarisation ou de formation professionnelle, sans approche constructive sur le long terme, visant à élaborer un projet de vie pour l'enfant.

Ce constat inquiétant a conduit le Défenseur des droits à intervenir à plusieurs reprises auprès des juridictions nationales dans le cadre de contentieux, en qualité d'*amicus curiae*, ou auprès des autorités, en formulant des recommandations. C'est ce qu'il a fait, par exemple, en 2012, avec une série de quinze recommandations sur l'accueil et l'accompagnement des mineurs isolés étrangers en France.[12]

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le Comité des droits de l'enfant de l'ONU dressent le même constat. Le Comité des droits de l'enfant, dans ses observations finales du 29 janvier 2016 sur la mise en œuvre de la CDE en France, s'est dit inquiet de la situation de mineurs isolés étrangers n'ayant pas accès au dispositif de la protection de l'enfance et a recommandé à la France de garantir suffisamment de ressources humaines, techniques et financières à ce dispositif.[13]

Le nombre de mineurs isolés étrangers sur le territoire n'est pas officiellement établi, il est estimé entre 8 000 et 10 000[14]. Les seuls chiffres officiels disponibles sont ceux des mineurs isolés étrangers pris en charge du 31 mai 2013 au 31 décembre 2014 : 6 158 jeunes sur les 96 départements métropolitains.[15]

On ne dispose pas de données sur le nombre de jeunes se disant mineurs isolés qui ne sont pas pris en charge par le dispositif de protection de l'enfance, soit qu'ils aient été évalués majeurs, soit qu'ils ne se situent pas dans une démarche de demande de protection[16].

---

[12] Défenseur des droits, Décision n° 2012-179 (ci-jointe).

[13] Comité des droits de l'enfant, Observations finales, CRC/C/FRA/CO/5, formulées dans le cadre de l'examen du 5ème rapport périodique de la France. Le Défenseur des droits a déposé un rapport d'appréciation ainsi que des observations complémentaires auprès du Comité : http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/presse/communiques-de-presse/audition-de-la-france-par-le-comite-des-droits-de-lenfant-de-lonu. Lors de sa visite en septembre 2014, le Commissaire a pu constater la présence de mineurs isolés dans la rue, sans abri, ainsi que la saturation des capacités d'hébergement en faveur de ces enfants. Il estime que cette situation est inacceptable au regard de l'article 31 de la Charte. Selon lui, chaque enfant doit être considéré comme un individu et sa situation spécifique ainsi que son opinion doivent être pris en compte à chaque étape de son parcours, de la procédure d'évaluation de son âge à sa prise en charge (Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport par N. Muižnieks suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, § 90).

[14] Eurostat 2014. Il serait 8 000 selon la circulaire du ministère de la Justice du 31 mai 2013.

[15] http://www.justice.gouv.fr/art_pix/mie_effectifs.pdf.

[16] C'est le cas de nombreux enfants non accompagnés vivant dans les bidonvilles tels ceux de Calais ou Grande-Synthe.

- **Un dispositif d'accueil réparti sur le territoire national mis à mal**

Ainsi que le constatent les Inspections générales dans leur rapport de juillet 2014,[17] l'arrivée croissante de mineurs isolés étrangers en France a été source de difficultés pour certains départements (responsables de la protection de l'enfance) fortement impactés par les arrivées de jeunes migrants (région parisienne, nord de la France, Pas-de-Calais...) et a nécessité une intervention de l'Etat, afin d'harmoniser les pratiques d'évaluation des mineurs et de prévoir leur prise en charge en organisant leur répartition sur l'ensemble du territoire, compte tenu de la saturation de certains dispositifs d'accueil et de prise en charge des services de l'ASE.

Le 31 mai 2013, la garde des Sceaux a donc pris une circulaire relative aux modalités d'accueil et d'évaluation des jeunes isolés étrangers pour pallier ces difficultés.[18] Ce texte constitue une avancée dans le traitement des situations des mineurs isolés étrangers. Toutefois, outre que cette circulaire n'est pas applicable aux territoires d'Outre-mer pourtant concernés par cette problématique, de fortes contraintes budgétaires et de nombreuses difficultés subsistent.

Cette circulaire prévoit que chaque jeune isolé étranger se déclarant mineur doit bénéficier d'une « mise à l'abri » le temps de son évaluation, selon le principe de présomption de minorité. Cette mise à l'abri de cinq jours relève de la responsabilité des départements et ce, conformément au droit commun de la protection de l'enfance qui indique que le département peut, en cas d'urgence, accueillir provisoirement un enfant en danger, lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord. Le financement de ce recueil provisoire est cependant remboursé par l'Etat sur une base forfaitaire. Si le jeune est évalué mineur avant l'expiration du délai de cinq jours, le département saisit le parquet qui prononce une mesure de placement provisoire auprès d'un département désigné par le ministère de la Justice. L'acheminement du mineur dans les départements de destination est à la charge du département d'arrivée initiale.

Si l'évaluation n'a pu être effectuée dans le délai imparti des cinq jours, le département saisit le procureur de la République, qui place provisoirement le jeune sur le territoire duquel il s'est manifesté, le temps de terminer l'évaluation. Au-delà de huit jours, le procureur doit saisir le juge des enfants. Dès lors que le jeune est évalué mineur, le parquet sera incité à prendre des réquisitions à destination du juge des enfants aux fins de placement, selon le même principe qu'énoncé précédemment. En cas de minorité confirmée, la décision d'orientation appartiendra au juge des enfants.

Depuis 2013, la mise en œuvre de la circulaire a été source d'importantes tensions entre le gouvernement et plusieurs départements. Ainsi, plusieurs d'entre eux ont pris des arrêtés mettant un terme à l'accueil de mineurs isolés, qui finalement ont été retirés ou annulés. Parallèlement, à la suite du recours exercé par neuf départements contre cette circulaire, le Conseil d'Etat a annulé partiellement la circulaire du 31 mai 2013.[19] Cette décision a ouvert à nouveau une période d'incertitudes, même si le gouvernement a donné une base légale

[17] IGPJ, IGAS, IGA, Rapport, L'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 3 mai 2013, juillet 2014.

[18] Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités d'accueil et d'évaluation des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, NOR : JUSF1314192C.

[19] CE, décision du 30 janvier 2015, n° 371415, 371730, 373356.

au dispositif afin de le sécuriser dans la durée, en l'inscrivant dans une proposition de loi actuellement en discussion devant le Parlement.[20]

Depuis le début de l'année 2015, la mise en œuvre du dispositif d'orientation national se dégrade. A l'instar des Inspections générales et de la société civile, le Défenseur des droits constate que les pratiques départementales sont très hétérogènes dans la mise en œuvre de la circulaire et l'utilisation des outils d'évaluation des jeunes prévus par ce texte, ce qui nuit à la qualité d'ensemble du dispositif et à l'égalité de traitement entre les jeunes.[21]

Certains parquets ne sollicitent plus la cellule nationale placée auprès de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, chargée de tenir à jour les données relatives aux placements effectués dans chaque département ; ce qui empêche toute lisibilité au plan national. On constate aujourd'hui que certains dispositifs départementaux sont saturés du fait de l'impossibilité actuelle d'avoir recours au principe de répartition nationale, alors même qu'il n'y a pas eu d'augmentation significative du nombre de mineurs isolés étrangers.

Enfin, contrairement à ce que la circulaire requiert, dans certains départements, la mise à l'abri n'est pas effectuée au moment de la présentation du jeune se déclarant mineur, mais seulement à compter du moment où le jeune est évalué mineur par les autorités. En outre, comme il le sera précisé plus loin, les conditions de mise à l'abri des jeunes dans l'attente d'une décision définitive sur leur demande de protection peuvent parfois être très en deçà des normes minimales de prise en charge socio-éducative, voire constituer des conditions de prise en charge matérielle inquiétantes.

- **Un accès aux droits et à la justice défaillant**

La circulaire de 2013 et le protocole ne contiennent aucune disposition relative à l'information des jeunes sur leurs droits.[22] Les Inspections générales font le même constat, relevant que la majorité des décisions prises par les départements mettant fin à l'accueil provisoire sans signaler le jeune au parquet, n'est ni motivée, ni notifiée.[23] Elles constatent également que les décisions de classement sans suite des procédures sur la base d'un non-lieu à assistance éducative pour des jeunes qu'ils estiment majeurs ne sont pas systématiquement formalisées par écrit et adressées au département en vue de leur notification aux jeunes, alors que ces derniers ont la possibilité de saisir directement le juge des enfants d'une demande de placement sous protection judiciaire.

Or, les mineurs isolés étrangers doivent être informés de leurs droits, des voies de recours dont ils disposent et des décisions prises à leur égard, dans une langue qu'ils comprennent et d'une manière adaptée à leur degré de maturité et leur capacité de compréhension, le cas échéant, avec la mise à disposition d'un interprète à tous les stades de la procédure. Ils doivent également être assistés juridiquement par une personne habilitée à défendre leurs intérêts et pouvoir contester utilement les décisions qui leur font grief.[24] Les Inspections

[20] Proposition de loi relative à la protection de l'enfant- article 22 *quater* soumis prochainement à la lecture définitive de l'Assemblée Nationale.

[21] IGPJ, IGAS, IGA, L'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013, juillet 2014.

[22] Voir également Défenseur des droits, Décision n° 2014-127 (ci-jointe).

[23] IGPJ, IGAS, IGA, Rapport de juillet 2014 précité, p.46.

[24] CDE, Directives de l'Union européenne, Lignes directrices des Nations Unies relatives à la protection de remplacement pour les enfants, Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la

générales relèvent à juste titre que la notification de la décision de non-admission emporte des conséquences importantes notamment en matière d'accès à l'hébergement d'urgence pour les adultes, pour lequel un jeune doit justifier qu'il n'est pas mineur.

Dans une décision du 29 août 2014, le Défenseur des droits recommande que tout jeune évalué majeur se voie remettre une copie de son évaluation ainsi qu'une décision de non-admission au bénéfice de l'ASE, mentionnant les voies de recours, ainsi qu'une notice explicative d'accès aux droits.[25] A cet égard, la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels,[26] qui reprend et précise les termes de la circulaire du 31 mai 2013, indique que le jeune doit se voir remettre un document attestant de l'évaluation en cas de majorité avéré. Elle reste cependant silencieuse sur les informations devant leur être données quant à leur accès aux droits.

Par ailleurs, la jurisprudence actuelle n'est pas suffisamment claire sur la capacité à agir des mineurs et les voies de recours dont ils disposent en cas de minorité contestée par les autorités. Alors que l'ASE peut considérer un jeune comme majeur, celui-ci peut se voir opposer l'incapacité à ester en justice.[27] Tandis que le juge administratif se déclare incompétent pour examiner le refus d'admission d'un département à l'ASE, en raison de la possibilité pour le mineur de saisir le juge des enfants,[28] ce dernier peut s'estimer lui aussi incompétent.[29] Une telle insécurité juridique, ajoutée aux délais de traitement, sont incompatibles avec les exigences requises par la CDE et préjudiciables à l'enfant, dont la situation de danger appelle une réponse urgente.

Face à ces constats très inquiétants, le Défenseur des droits vient d'adopter des recommandations générales sur l'accès aux droits et à la justice des mineurs isolés étrangers, rappelant un certain nombre de principes et de garanties s'appliquant à tout justiciable, quelle que soit sa situation au regard de droit au séjour et quel que soit l'âge retenu à terme par les juridictions saisies.[30]

- **Difficultés rencontrées par les mineurs isolés étrangers à différentes étapes de leur parcours**

L'évaluation socio-éducative du mineur

Lorsque la minorité et l'existence d'un danger du mineur sont établies, l'Etat a l'obligation de le prendre en charge au titre de la protection de l'enfance. L'évaluation socio-éducative du mineur préalable à sa prise en charge est donc déterminante. Elle ne saurait se résumer à l'estimation de son âge ; elle doit permettre également de déterminer ses besoins en

---

traite des êtres humains ; ONU, Observation générale n°6 sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6, § 25 ; Voir également Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport par N. MUIŽNIEKS suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014.

[25] Défenseur des droits, Décision n° 2014-127 (ci-jointe).

[26] Circulaire interministérielle n° NOR : JUSF1602101C.

[27] CE, décision du 30 décembre 2011, n° 350458.

[28] CE, décision du 1er juillet 2015, n° 386769.

[29] Voir, à cet égard, Dalloz, AJ pénal, les mineurs isolés étrangers devant le Tribunal pour enfants de Paris, janvier 2016.

[30] Défenseur des droits, décision du n° 2016-052 du 25 février 2016 (ci-jointe).

matière de protection et l'urgence de la prise en charge. Cette évaluation doit conduire à déterminer le degré d'isolement du jeune étranger ainsi que les éléments spécifiques de vulnérabilité qui appellent une protection particulière, d'ordre sanitaire, psychosocial, matériel ou autre, y compris ceux en rapport avec les violences domestiques, la traite ou un traumatisme éventuel. Ce processus d'évaluation doit être guidé par l'intérêt supérieur de l'enfant – consacré par l'article 3.1 de la CDE[31] - et mené de manière bienveillante, par des professionnels qualifiés, assistants de service social ou éducateurs spécialisés, ayant reçu une formation complémentaire sur la problématique des mineurs isolés étrangers, et maîtrisant les techniques d'entretien adaptées à l'âge et au sexe de l'enfant, en présence, le cas échéant, d'un interprète.[32] C'est également dans ce sens que le Comité des droits de l'enfant a fait des recommandations le 29 janvier dernier.[33]

Si aujourd'hui, l'isolement du mineur ne suffit pas à justifier une mesure de protection de l'enfance, il est un des critères de danger qui doit déclencher une évaluation complémentaire de la situation du jeune et de sa vulnérabilité. Or, à plusieurs reprises, le Défenseur des droits a noté que l'absence d'isolement entendu au sens large mettait un terme à l'évaluation, sans que ne soient examinées les conditions de vie du jeune sur le territoire, la qualité des liens avec la ou les personnes avec qui il est en « relation », la possibilité de sécuriser son statut sur le territoire par rapport à cette personne, en le plaçant, par exemple, auprès d'un tiers digne de confiance ou en prenant une mesure de délégation d'autorité parentale.[34]

Dans leur rapport, les Inspections générales dressent le même constat : « *L'évaluation a bien pour objet d'apprécier la situation de danger, ou de risque de danger, dans laquelle se trouve le jeune, et dont l'isolement, considéré comme l'absence de représentant légal sur le territoire, n'est qu'un des éléments. Par ailleurs, l'absence de représentant légal peut assurément placer le jeune dans un état de vulnérabilité, mais n'emporte pas obligatoirement un état de danger* ». La circulaire de 2013 ne faisant à aucun moment état de l'évaluation de la situation de danger du jeune, mais seulement de la minorité et de la situation d'isolement,[35] elle crée « *une confusion entre l'isolement entendu comme absence de représentant légal sur le territoire national, et le danger ou le risque de danger, qui doit être apprécié de manière actuelle et certaine. Elle conduit à présumer le danger du seul fait de l'isolement. Or, le danger repose sur la situation individuelle du jeune, et résulte d'un faisceau d'indices dont l'isolement fait partie, au même titre que l'absence de domicile et celle de prise en charge éducative* ».

Le Défenseur des droits a constaté que dans plusieurs départements, les mineurs isolés étrangers faisaient l'objet d'une présentation aux services de police avant toute évaluation socio-éducative.[36] L'accent est alors souvent mis sur leur situation administrative avant même une prise en compte de leur vulnérabilité. Un entretien avec les forces de police peut en outre se révéler particulièrement déstabilisant.

---

[31] ONU, Observation générale n°6 sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6, § 31.
[32] *Ibid* ; voir également Défenseur des droits, Décision 2014-127.
[33] ONU, Comité des droits de l'enfant, Observations finales, CRC/C/FRA/CO/5, formulées dans le cadre de l'examen du 5ème rapport périodique de la France.
[34] Voir Défenseur des droits, Décision n° 2014-127.
[35] Voir par exemple Annexe 1 à la circulaire : protocole d'évaluation.
[36] Notamment aux services de la police de l'air et des frontières (PAF).

Une évaluation complète de la situation d'un mineur étranger se déclarant mineur par les services socio-éducatifs doit intervenir avant toute présentation à la police, en vue d'une vérification de l'identité et de la minorité.[37]

Parfois même, on ne procède pas à cette évaluation pourtant requise par la circulaire de 2013, reprise sur ce point par la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016. Des jeunes interpellés sur la voie publique ou se présentant spontanément au commissariat de police pour y demander de l'aide, ne font l'objet d'aucune évaluation socio-éducative. C'est ce qu'il ressort des saisines d'associations présentes en centres de rétention administrative (CRA). En effet, la plupart de ces jeunes subissent un examen osseux sur réquisition du parquet ainsi qu'un interrogatoire de police et font ensuite l'objet d'un placement en CRA, car évalués majeurs et considérés comme en infraction avec la législation relative au séjour des étrangers en France.

L'évaluation de la minorité

En cas de doute sur la minorité, la circulaire de 2013, reprise sur ce point par la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016, prévoit une procédure de vérification des déclarations du mineur. L'évaluation de la minorité doit s'appuyer sur la combinaison d'un faisceau d'indices : les entretiens conduits avec le mineur par un personnel qualifié dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire et la vérification de l'authenticité des documents d'état civil produits sur le fondement de l'article 47 du code civil.[38] La circulaire de 2013 soulignait que l'appartenance au mineur de ces documents dont l'authenticité n'est pas contestée ne pouvait être remise en cause. Or, la circulaire du 25 janvier 2016 précise aujourd'hui que « *lorsque l'intéressé produit un acte d'état civil, la validité de celui-ci suppose qu'il puisse lui être rattaché sans contestation* ». Cette disposition s'agissant d'actes d'état civil qui, par définition, ne comportent pas de photographie dans la plupart des pays du monde y compris la France, marque un retour en arrière des autorités françaises, particulièrement inquiétant.

L'évaluation de la minorité peut être lourde de conséquences pour le mineur. Le Défenseur des droits constate que des pratiques divergentes ont cours sur le territoire, en contradiction avec les exigences posées par les circulaires précitées et l'article 47 du code civil.

Ainsi que le rappellent les circulaires de 2013 et 2016, l'article 47 pose une présomption d'authenticité des actes d'état civil étrangers produits par le mineur. En cas de doutes sur l'authenticité des actes, elle ne peut être renversée qu'en rapportant la preuve du caractère irrégulier, falsifié ou non conforme à la réalité de l'acte. Pour cela, les autorités doivent procéder à une vérification auprès de l'autorité étrangère, selon les conditions fixées par la

---

[37] Défenseur des droits, Décision n° 2012-179. Dans une décision portant observations devant une juridiction administrative, le Défenseur des droits a rappelé qu'un interrogatoire de police ne saurait utilement remplacer une évaluation socio-éducative (Décision 2015-157).

[38] Aux termes de l'article 47, « *Tout acte de l'état civil des français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité.* »

loi et en respectant certaines garanties :[39] informer par tous les moyens le mineur de l'engagement de cette procédure et lui permettre – selon le principe du contradictoire - d'apporter tout élément complémentaire à l'appui de ses déclarations.[40]

Le Défenseur des droits a ainsi pu constater que de nombreux mineurs isolés étrangers se voient déclarés majeurs, alors même qu'ils sont en possession de documents d'état civil attestant de leur minorité. D'autres sont écartés du dispositif de protection de l'enfance après avoir subi des examens d'âge osseux, sans que n'aient été pris en compte, au préalable, les documents d'état civil produits ou sans que leur validité n'ait été contestée. A plusieurs reprises, le Défenseur des droits a été informé de situations dans lesquelles les magistrats fixaient la date de naissance du jeune en fonction de l'examen médical effectué, et ce même en présence d'un acte d'état civil authentique.

En outre, la jurisprudence sur l'article 47 précité n'est pas suffisamment claire et crée une insécurité juridique : on constate en effet des divergences d'application au sein d'une même juridiction, entre juges (juges des enfants, juges des tutelles), juridictions du fond, ainsi qu'entre les ordres administratif et judiciaire. Le même constat est dressé par les Inspections générales ; les exemples cités à cet égard sont édifiants.[41]

Le Défenseur des droits constate que dans de nombreuses situations, les jeunes isolés étrangers subissent des examens médicaux d'estimation de l'âge. Ces examens consistent le plus souvent en des radiographies osseuses pouvant être complétées par des radios panoramiques dentaires, parfois un scanner de la clavicule, et des examens des organes génitaux externes, qui peuvent être très traumatisants. Le Défenseur des droits distingue trois problèmes liés à cette expertise médicale : le principe même du recours à l'expertise médicale, le déroulement de ces expertises et l'exploitation de leurs résultats.

En application de la circulaire de 2013 et du protocole conclu entre l'Etat et les départements, l'évaluation de la minorité du jeune migrant doit s'appuyer sur la « *combinaison d'un faisceau d'indices* », notion reprise dans la circulaire du 25 janvier 2016 : sur les résultats de l'évaluation socio-éducative de l'intéressé et la vérification de l'authenticité des documents d'état civil présentés. C'est uniquement en cas de doute persistant, qu'il peut être procédé à une expertise médicale de l'âge. Celle-ci ne doit donc être réalisée qu'en dernier recours. Cette exigence se trouve justifiée par, d'une part, la nécessité de recourir à des moyens d'évaluation de l'âge les moins invasifs possibles pour un mineur en situation d'extrême fragilité et de vulnérabilité, d'autre part, l'absence de fiabilité avérée d'une telle expertise médicale.

Tant en France qu'au niveau international, le recours à une telle expertise médicale est aujourd'hui très contesté en raison de son absence de fiabilité et de l'atteinte portée à la dignité et à l'intégrité physique des enfants.[42] A cet égard, le Comité des droits de l'enfant

---

[39] Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

[40] CA Amiens 5 février 2015, n°14/03740. Voir également Défenseur des droits, décision n° 2014-127.

[41] IGPJ, IGAS, IGA, L'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013, rapport de juillet 2014, p.60.

[42] Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « *Les méthodes d'évaluation de l'âge des migrants mineurs doivent être améliorées* », 2011 ; ONU, Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants, Mission en France, A/HRC/19/63/Add.2 ; Union européenne, Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014). Voir également Avis n° 88 du 23 juin 2005 du Comité consultatif national d'éthique ; Rapport de 2007 de l'Académie Nationale de Médecine ; Avis du Haut conseil de la santé publique

demande à ce que l'évaluation de la minorité soit menée, dans le souci de la sécurité de l'enfant, de manière adaptée à son statut et à son sexe et équitablement, afin de prévenir tout risque d'atteinte à son intégrité physique ; cette évaluation doit en outre se faire avec tout le respect dû à la dignité humaine et, en cas d'incertitude persistante, le bénéfice du doute doit être accordé à l'intéressé.[43]

Le Défenseur des droits a eu récemment connaissance de pratiques très discutables, selon lesquelles des mineurs subissent plusieurs examens osseux dans les départements où ils sont accueillis puis orientés, avec des résultats contradictoires, où peuvent être constatés des écarts de près de 13/14 ans. Le Défenseur des droits a également constaté que ces examens ne sont pas toujours pratiqués dans une unité médico-judiciaire, mais dans des unités hospitalières ou des cabinets de radiologie qui n'ont pas d'approche pluridisciplinaire. La présence d'un interprète peut également faire défaut. Ces pratiques invitent donc à la plus grande réserve.

Le Défenseur des droits estime que l'utilisation des tests osseux destinés à déterminer l'âge des mineurs étrangers isolés est inadaptée, inefficace et porte atteinte à la dignité des enfants et à leur intégrité physique. Le recours à ce type d'examen devrait donc être proscrit. Le Défenseur des droits déplore que la proposition de loi relative à la protection de l'enfant en cours d'adoption au Parlement donne une base légale à ces examens, ce dont ils étaient jusqu'alors dépourvus. Ce texte laisse par ailleurs une très large place à l'appréciation subjective et ne peut en aucun cas constituer une avancée du point de vue du respect de la dignité des enfants.[44]

Enfin, il est nécessaire de souligner, à l'instar des Inspections générales que dans plusieurs situations portées à l'attention du Défenseur des droits, les enfants non accompagnés orientés dans un département en application de la circulaire de 2013, ont vu leur situation réévaluée par le département de destination, bien souvent à leur détriment. Si ces pratiques semblent marginales, les Inspections générales n'ont pas pu en mesurer l'ampleur, faute de données disponibles à l'échelle nationale. Ces réévaluations ne sont, en tout état de cause, pas prévues par la circulaire de 2013 et expressément limitées, selon la circulaire de 2016, « *aux situations dans lesquelles la qualité de la première évaluation est manifestement insuffisante et ne permet pas de fonder une décision* ».

Les conditions du recueil provisoire le temps de l'évaluation

Le Défenseur des droits a été alerté de difficultés dans les conditions de mise à l'abri de jeunes dans l'attente d'une décision définitive sur leur demande de protection. Dans certains cas, il a pu constater des conditions de prise en charge matérielles inquiétantes.[45]

Les évaluations socio-éducatives n'ont pas été conçues pour chercher et relever les indices de vulnérabilité. Or, il est nécessaire de mettre à l'abri immédiatement les jeunes filles ainsi

---

(HCSP) relatif à l'évaluation de la minorité d'un jeune étranger isolé du 23 janvier 2014 (extraits : « *la détermination d'un âge osseux ne permet pas de déterminer l'âge exact du jeune lorsqu'il est proche de la majorité légale » ; l'examen dentaire ne permet pas de déterminer la majorité d'un sujet* » ; « *la détermination d'un âge pubertaire avec examen des caractères sexuels secondaires, poitrines et organes génitaux, n'est pas éthiquement concevable* ». Voir également Observations finales du Comité des droits de l'enfant du 29 janvier 2016, CRC/C/FRA/CO/5.

[43] Observation générale n°6 sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6, § 31.

[44] Proposition de loi relative à la protection de l'enfant (précitée), article 21 *ter*.

[45] Voir à cet égard la décision du Défenseur des droits n° 2014-127.

que les mineurs les plus jeunes et/ou souffrants de troubles psychiques ou d'affections médicales, ayant eu des parcours d'exil particulièrement longs et/ou douloureux.

Les travailleurs sociaux doivent pouvoir accomplir leurs missions dans des conditions acceptables et déceler rapidement les indices de vulnérabilité. Une mise à l'abri adaptée est d'autant plus importante que cette phase de premier accueil nécessite une mise en confiance du jeune afin de parvenir à une évaluation socio-éducative de qualité.

Le Défenseur des droits est régulièrement informé de l'absence totale de prise en charge pour des jeunes en attente d'une décision relative à leur admission au bénéfice de la protection de l'enfance à la suite de leur évaluation,[46] voire même du refus d'exécuter des décisions de placement prises par les autorités judiciaires. Ces situations sont souvent la résultante d'un engorgement des dispositifs du, en particulier, aux refus de départements de recevoir les jeunes orientés en application de la circulaire de 2013.

Il faut noter enfin qu'à plusieurs reprises, le Défenseur des droits a été informé de suites pénales données aux procédures d'évaluation des jeunes étrangers, objets de poursuites pour détention frauduleuse de faux documents administratifs ou de déclaration fausse ou incomplète pour obtenir d'une personne publique une allocation, une prestation, un paiement ou un avantage indu. Certains jeunes gens ont été condamnés à de lourdes peines d'amende et de prison ferme. D'autres ont été relaxés au motif que la preuve de leur majorité n'avait pas été établie.

La qualité de la prise en charge des mineurs isolés étrangers

A travers le traitement des réclamations individuelles, le Défenseur des droits constate que la qualité de la prise en charge de l'enfant varie d'un département à l'autre. Cette prise en charge se fait parfois dans des conditions qui ne sont pas satisfaisantes.

Plusieurs types d'accompagnement semblent être proposés à l'enfant, en fonction du département, de l'âge, du profil et de l'histoire de l'intéressé, voire, parfois, du référent à l'ASE qui est désigné. Ainsi, certains enfants sont confiés à une famille d'accueil, à un établissement socio-éducatif, ou à un centre de formation professionnelle. La majorité d'entre eux bénéficient d'une formation et d'un suivi socio-éducatif.

Cependant, le Défenseur des droits a constaté que de nombreux jeunes sont hébergés à l'hôtel alors que leur profil devrait le proscrire ; c'est le cas des jeunes présentant des troubles mentaux ou psychologiquement fragiles ou des jeunes filles.[47] Une telle prise en charge est inadaptée. C'est un constat que dressent également les Inspections générales notamment dans les départements où les capacités d'accueil sont saturées.[48]

Or, ainsi que le Comité le souligne, la mise à l'abri doit être immédiate, en particulier pour les jeunes filles et les mineurs les plus jeunes et/ou souffrant de troubles psychiques ou d'affections médicales, et l'accueil et la prise en charge doivent être adaptés et respectueux de la dignité des enfants. Ainsi, le recours à l'hébergement hôtelier devrait être écarté. Dans *DEI c. Belgique*, le Comité a estimé que ce type d'accueil était inapproprié et que le

[46] Voir par exemple la décision du Défenseur des droits 2014-127.
[47] *ibid.*
[48] IGPJ, IGAS, IGA, L'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013, rapport de juillet 2014, p. 25.

gouvernement belge n'avait pas pris les mesures suffisantes pour assurer aux mineurs les soins et l'assistance dont ils avaient besoin.[49] C'est également la position du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.[50]

Certains jeunes peuvent bénéficier d'un accueil de jour et d'un suivi socio-éducatif assurés par des associations spécialisées, lesquelles proposent un accompagnement global du mineur, offrent un suivi administratif et socio-éducatif, réalisent une évaluation des aptitudes, des connaissances linguistiques, scolaires, voire professionnelles et préconisent des orientations socio-éducatives adaptées ; d'autres jeunes, néanmoins, ne bénéficient que d'un suivi administratif sans soutien éducatif : c'est souvent le cas des jeunes les plus âgés (17 ans). Pour plusieurs d'entre eux, le suivi éducatif s'avère très succinct et limité. Ils peuvent alors être soutenus par des associations qui les aident à trouver une scolarisation ou une formation professionnelle et tentent de palier un vide socio-éducatif. Cependant, cet accompagnement met parfois le jeune en conflit de loyauté vis-à-vis de l'ASE.

Parfois, les orientations décidées par les services de l'ASE sont incohérentes. Les jeunes ne sont pas suffisamment entendus et accompagnés ; ce qui place les professionnels, en contact quotidien avec les jeunes dans des postures éducatives difficiles.

Enfin, le Défenseur des droits relève que l'accompagnement des jeunes dans leurs démarches juridiques et administratives est insuffisant, souvent en raison d'un manque de formation des travailleurs sociaux.[51]

La prise en charge au titre de la protection de l'enfance doit pourtant permettre à l'enfant de construire un projet de vie lui garantissant à un avenir meilleur. Ainsi que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le recommande, ce projet doit reposer sur une approche globale, intégrée et pluridisciplinaire et tenir compte de la situation spécifique de l'enfant, notamment des éléments tels que son profil, son parcours migratoire, son environnement familial et ses attentes.[52] Dans le cadre de ce projet de vie, il est demandé aux Etats d'offrir un cadre protecteur permettant la réalisation des objectifs poursuivis et garantissant l'accès à – un hébergement approprié ; – un encadrement spécifique avec du personnel dûment formé ; – à un tuteur et/ou un représentant légal spécialement formés ; – à une information claire et complète sur sa situation dans une langue qu'il comprend ; – aux services de base, notamment la nourriture, les soins médicaux nécessaires et l'éducation.

Or, s'il existe bien en droit français, depuis la loi du 5 mars 2007, le « *projet pour l'enfant* » qui doit être établi par les services en charge des mesures d'assistance éducative, les départements tendent à considérer que le projet ne pouvant être travaillé avec les parents (du fait de leur absence ou de leur décès), n'a pas à être établi en faveur des mineurs isolés étrangers.

Enfin, la problématique des enfants isolés victimes d'exploitation en vue de commettre des délits a pris tant d'ampleur que le Défenseur des droits constate que la dimension « *traite et exploitation* » et donc protection des victimes a largement cédé le pas à la dimension

---

[49] *DEI c. Belgique*, 69/2011, 23 octobre 2012, § 82.

[50] Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport par N. MUIŽNIEKS suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, § 91.

[51] ONU, Observation générale n°6 précitée, §§ 95-97.

[52] Recommandation CM/Rec (2007)9 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés.

répressive à l'encontre de ces jeunes. Or, il est indispensable de penser à des modalités de prise en charge adaptée, tenant compte de la force des « réseaux », de l'appartenance à telle ou telle communauté, à la fois en protection de l'enfance et dans le cadre d'aménagements de peines. Or, aujourd'hui encore, on peut considérer que la France n'est pas dotée d'un système de protection des mineurs victimes de la traite des êtres humains efficace, alors même que l'on observe une baisse considérable de l'âge des victimes.

- **L'accès à l'éducation et à la formation professionnelle**

Le droit à l'éducation ainsi que l'égalité d'accès à l'école des mineurs isolés étrangers sont des droits fondamentaux garantis tant par le droit interne que par les normes internationales.[53] C'est au titre de l'article 17 de la Charte que la France s'est engagée à prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées tendant à assurer aux enfants et aux adolescents un enseignement primaire et secondaire gratuit, ainsi qu'à favoriser la régularité de la fréquentation scolaire. Le Comité estime que l'accès à l'éducation revêt une importance cruciale pour la vie et le développement de tout enfant, quelle que soit sa situation administrative. Lui refuser cet accès, c'est le rendre plus vulnérable encore.[54] Dès lors, comme les autres Etats, la France doit veiller à ce que tous les mineurs migrants aient un accès effectif à l'éducation comme tout autre enfant. Si cet article n'implique pas une obligation d'assurer l'enseignement obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans, le Comité considère néanmoins que la scolarité doit être obligatoire pendant une durée raisonnable, généralement jusqu'à l'âge minimal d'admission à l'emploi.

Le droit interne prévoit que des centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV) sont chargés de l'accompagnement vers la scolarisation, d'une part, des élèves nouvellement arrivés en France sans maîtrise suffisante de la langue française ou des apprentissages scolaires et, d'autre part, des enfants du voyage. Les CASNAV et les centre d'informations et d'orientation reçoivent les jeunes pour procéder aux évaluations de niveau et leur proposer des affectations dans les lycées et collèges.

Les réclamations instruites par le Défenseur des droits témoignent de la volonté des jeunes migrants de s'impliquer dans le parcours scolaire ou de formation professionnelle. Cependant, leur scolarisation peut s'avérer difficile.[55] En effet, celle-ci n'est plus obligatoire à partir de l'âge de 16 ans et dépendra des places disponibles et des offres de formation. Or, la scolarisation des jeunes de plus de 16 ans est indissociable du travail sur leur projet de vie. De leur scolarisation ou de leur formation qualifiante, dépendent leur avenir sur le territoire et leur droit au séjour à la majorité.[56]

---

[53] Voir à cet égard le code de l'éducation, l'article 13 du Préambule de la Constitution, le code de l'éducation (L.111-1, 122-1, 131-1), les circulaires prises pour garantir l'inscription et la scolarisation des élèves de nationalité étrangère des premier et second degrés, sans aucune distinction, ainsi que l'article 28 de la CDE (Observation générale n°6 sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6), l'article 2 du Protocole 1 à la Convention (*Timichev c. Russie*, nos 55762/00 et 55974/00, CEDH 2005-XII).

[54] *DEI c. Pays-Bas*, 20 octobre 2009 ; conclusions, Turquie, 2011.

[55] Dans sa décision du 29 août 2014 (n° 2014-127), le Défenseur des droits constatait que de nombreux jeunes de plus de seize ans pris en charge par l'ASE n'avaient pas été scolarisés alors même qu'ils disposaient d'une affectation en lycée. Ces situations auraient été dues au refus des services de l'ASE de procéder à l'inscription des jeunes.

[56] Voir, à cet égard, l'article 313-15 du CESEDA.

Les services de protection de l'enfance doivent envisager l'accès à l'éducation et la formation professionnelle comme un impératif pour ces jeunes, ce qu'ils semblent aujourd'hui peu enclins à faire en particulier pour les adolescents proches de la majorité. Pour autant, des initiatives innovantes et particulièrement intéressantes sont parfois développées à l'initiative des associations ou de certains départements particulièrement mobilisés, qui mettent en place des stratégies d'insertion par l'apprentissage notamment, en formant des réseaux de partenariat (ASE/préfecture/centre de formation d'apprentis) qui utilisent le droit commun et mobilisent les jeunes sur des parcours d'insertion professionnelle.

- **L'accès aux soins**

Aux termes de l'article 11 de la Charte, les Etats doivent garantir aux mineurs isolés étrangers le droit à l'accès aux soins de santé. C'est un droit également garanti aux articles 24 et 39 la CDE.

Le Défenseur des droits est peu saisi de la problématique de l'accès aux soins des mineurs isolés étrangers. Les Inspections générales se sont penchées sur cette question dans leur rapport de juillet 2014, dont certains extraits méritent d'être retranscrits ici :

« *La plupart des jeunes accueillis dans les conseils généraux ne présentent pas de problèmes de santé particuliers, même si des pathologies graves peuvent parfois être identifiées. (...) Les données recueillies par le COMEDE,*[57] *ou dans certains centres de santé accueillant des MIE font ainsi apparaître des problèmes de santé spécifiques chez ces publics, tels que les psycho-traumatismes et les pathologies infectieuses contractées dans le pays d'origine ou lors du parcours migratoire.*

Au regard des spécificités sanitaires du public des MIE, les soins et l'accompagnement de ce public sont une des composantes de leur accueil et de leur prise en charge, relevant d'une approche pluridisciplinaire dans des conditions de communication satisfaisantes (interprétariat). Le protocole annexé à la circulaire du 31 mai 2013 prévoit que des questions sur la santé des jeunes leur soient posées dans le cadre de leur évaluation sans toutefois en préciser la nature (...).

Une fois le jeune admis à l'ASE, des actions à plus long terme doivent pouvoir être mises en place : dépistage et prise en charge des pathologies infectieuses (VIH, tuberculose, hépatites virales,...), mise à jour vaccinale, dépistage et prise en charge de pathologies non infectieuses passées inaperçues dans le pays d'origine (diabète...) ou acquises lors du parcours d'exil (syndromes psycho-traumatiques). Une attention particulière doit également s'exercer pour les jeunes non admis à l'ASE présentant un problème de santé (accès aux soins). De tels dispositifs ont déjà été mis en place dans les départements habitués à ces publics. En tout état de cause, la prise en compte des spécificités sanitaires des MIE suppose une sensibilisation des personnes responsables de l'évaluation de ce public et de sa prise en charge (repérage, conduites à tenir, accès aux soins...) et des partenariats avec les structures de soins et de prévention, ainsi que des liens avec les autorités sanitaires (ARS) ».

A ce titre, la circulaire du 25 janvier 2016, sur la base des constations des Inspections générales, souligne l'importance des bilans de santé pour ces enfants et indique qu'ils « *doivent faire l'objet d'une approche la plus précoce et la plus complète possible de leur*

[57] Comité médical pour les exilés.

état de santé, prenant en compte à la fois les spécificités liées à leur parcours migratoire (traumatismes physiques et psychiques, maltraitance, traite des êtres humains...) et leurs besoins particuliers, inhérents à leur statut d'enfant ».

A travers les réclamations individuelles et ses échanges avec les associations, le Défenseur des droits constate en effet que les mineurs pris en charge sont tenus par des exigences socio-éducatives et des échéances en termes de temps et de réussite, qui conditionnent leur maintien sur le territoire français. Cette situation peut créer chez eux une souffrance psychologique qui n'est pas suffisamment prise en compte par les travailleurs sociaux, lesquels sont mobilisés sur d'autres enjeux. A cette souffrance, s'ajoutent également les traumatismes causés par l'exil, la séparation des membres de la famille, la situation dans leur pays d'origine (drame familial, guerre, extrême pauvreté, ...), les évènements survenus durant le voyage (violences, angoisse, ...), l'isolement dans un pays qui leur est étranger, la perte de leurs repères et les différences culturelles. Le traumatisme subi par de nombreux enfants migrants appelle une prévenance et une attention spéciales dans leur prise en charge et leur réadaptation. Des soins de santé mentale doivent être adaptés et des conseillers psychosociaux qualifiés mis à disposition.[58]

- **L'accès à la protection au titre de l'asile**

La réforme de l'asile est intervenue en juillet 2015 mais ne prévoit pas de procédure spécifique pour les mineurs.[59]

Le Défenseur des droits constate que les mineurs isolés étrangers rencontrent des difficultés pour accéder à l'asile. En cas de demande, la procédure prévoit la saisine du procureur de la République qui s'assure de la minorité de l'intéressé, de l'absence de représentant légal sur le territoire et la désignation d'un administrateur *ad hoc* (AAH)[60] pour l'assister dans ses démarches.[61] Dans ses avis sur la réforme de l'asile adressés au Parlement, le Défenseur des droits a pointé certaines défaillances qui peuvent avoir cours dans la désignation de ces administrateurs, notamment leur manque de connaissance des procédures et la lenteur de la procédure.[62]

Les textes prévoient que le formulaire de demande d'asile soit remis au représentant légal ou à l'AAH, dès que ce dernier est nommé. De nombreuses préfectures interprètent ces textes comme leur interdisant de remettre le formulaire au mineur, hors la présence de l'AAH ou du représentant légal. Or, lorsque sa minorité est contestée par les autorités judiciaires et que celles-ci, responsables de la désignation de l'AAH, le lui refusent, le mineur ne peut avoir accès la procédure d'asile, sauf à se déclarer majeur, ce que beaucoup d'entre eux sont légitimement peu enclins à faire. Dans les rares cas où l'on permet au mineur de déposer sa demande en préfecture en l'absence d'AAH, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) indique par la suite ne pouvoir traiter leur dossier sans ce représentant.

Récemment, le Défenseur des droits a été informé de la situation de mineurs isolés se trouvant dans le bidonville de Calais, confrontés à des obstacles administratifs les empêchant de déposer une demande d'asile en vue de faire appliquer les dispositions du règlement Dublin III (604/2013/EU) relatives au regroupement familial. Telle était la situation

[58] Voir à cet égard l'observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant, §§ 46-49.
[59] Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.
[60] L'article L.741-3 du CESEDA.
[61] CIV/01/05.
[62] Défenseur des droits, Avis n° 15-05 et 14-13.

de cinq enfants dans un contentieux devant le Tribunal administratif de Lille pour lesquels la préfecture avait refusé de saisir le procureur de la République d'une demande de désignation d'un administrateur ad hoc. Ils ont été alors contraints de continuer à vivre dans le bidonville dans des conditions dégradantes. Les autorités sont intervenues après l'enregistrement de la requête pour, d'une part, permettre l'accès de ces enfants à la procédure d'asile et, d'autre part, les faire bénéficier du dispositif de protection de l'enfance.[63]

Le 29 janvier dernier, le Comité des droits de l'enfant s'est dit préoccupé par la précarité de la situation des enfants à Calais et Grande-Synthe, le refus par les autorités de recenser les enfants et l'insuffisance de lieux et services pour leur fournir une protection adaptée et appropriée.[64] Dans un rapport d'octobre 2015, le Défenseur des droits a, aux termes d'une instruction contradictoire et de visites des principaux lieux de vie, tiré différents constats et formulé plusieurs recommandations, notamment sur la situation alarmante des enfants isolés.[65]La Défenseure des enfants s'est rendue, à la demande du Défenseur des droits, à Calais le 22 février 2016, afin de prendre la mesure précise de la situation de l'ensemble des mineurs à Calais, dans un contexte d'évacuation ordonnée par la préfecture. Elle a immédiatement fait connaître la persistance de ses inquiétudes et recommandé la mise en œuvre immédiate d'un dispositif de mise à l'abri pour les mineurs à Calais même.

Les mineurs doivent être soutenus dans leur réflexion sur leur projet de vie et, le cas échéant, dans leur démarche de demande d'asile. Dès que la demande d'asile est enregistrée, les conditions matérielles d'accueil (à savoir logement, nourriture, habillement et allocation de subsistance) doivent être fournies au demandeur d'asile. Les autorités procèdent à un entretien personnel à des fins d'évaluation des besoins du demandeur d'asile, en tenant particulièrement compte de la situation spécifique des personnes vulnérables, notamment des mineurs isolés[66]. La loi précise que cet examen de vulnérabilité ne préjuge en rien de l'appréciation que fera l'OFPRA qui, lui-même, conduira un tel examen. Les textes sont en revanche muets sur la question de l'orientation des mineurs isolés et d'un éventuel signalement au département et à l'autorité judicaire.

Bien que les autorités prennent désormais en compte, dans l'examen de la demande d'asile, l'état de vulnérabilité, le mineur peut néanmoins faire l'objet d'une procédure accélérée dans trois situations, lorsque : il provient d'un pays d'origine sûr ; sa demande de réexamen est recevable ; sa présence constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat. Or, aucune demande d'asile de la part d'un mineur ne devrait être traitée de manière accélérée mais faire au contraire l'objet d'un examen particulièrement approfondi lié à sa situation personnelle. C'est l'une des exigences posées par l'article 22 de la CDE. Le Comité des droits de l'enfant impose, en effet, aux Etats de prévoir un traitement particulier et prioritaire, ainsi que des garanties spécifiques pour les mineurs demandeurs d'asile : il préconise notamment que le processus d'évaluation comporte « *un examen au cas par cas de la combinaison unique des facteurs caractérisant chaque enfant* », tels que ses

[63] TA Lille, ordonnance du 11 février 2016, n° 1600875.
[64] CRC/C/FRA/CO/5, 29 January 2016. Voir également CE, ordonnance du 23 novembre 2015, n° 394540, 394568, par laquelle le juge des référés enjoint au préfet du Pas-de-Calais de procéder, dans un délai de 48 heures, au recensement des mineurs isolés en situation de détresse et de se rapprocher du département du Pas-de-Calais en vue de leur placement.
[65] Les extraits de ce rapport et les recommandations sont joints aux présentes observations.
[66] L. 744-6 du CESEDA.

origines personnelles, familiales et culturelles et une évaluation adaptée à la sensibilité de l'enfant des besoins en matière de protection.[67]

Enfin, outre les difficultés d'accès à l'asile et aux conditions matérielles d'accueil et les délais de traitement de la demande d'asile, la réunification familiale, lorsqu'elle est possible et dans l'intérêt supérieur de l'enfant, n'est pas suffisamment facilitée pour les mineurs isolés étrangers.[68] Or, l'article 10 de la CDE demande aux Etats d'examiner toute demande faite par un enfant en vue d'entrer dans un Etat partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale dans un esprit positif, avec humanité et diligence. Récemment, un Tribunal de Londres a ordonné l'admission au Royaume-Uni de mineurs isolés présents dans le bidonville de Calais et cherchant à rejoindre des membres de leur famille résidant dans ce pays, afin que leur demande d'asile au titre du Règlement de Dublin III précité soit examinée, et ce alors même qu'ils n'avaient pas déposé de demande d'asile.[69] Pour parvenir à cette décision, le tribunal a pris en compte plusieurs facteurs, dont les délais de traitement de la demande d'asile en France, la mauvaise application du Règlement Dublin III qui comporte pourtant des clauses spécifiques sur les mineurs et le droit à la réunification familiale, l'âge des enfants, leur santé et leurs traumatismes, ainsi que la nécessité de procéder rapidement à une réunification familiale.

En tout état de cause, si les conditions nécessaires pour obtenir le statut de réfugié en vertu de la Convention de 1951 ne sont pas remplies, l'enfant non accompagné ou séparé doit bénéficier de toutes les formes disponibles de protection complémentaires à l'aune de ses besoins.[70]

- **La situation des mineurs en zone d'attente**

Dans le cadre de la réforme de l'asile intervenue en 2015, le Défenseur des droits a émis plusieurs recommandations tendant à ce que des garanties spécifiques et des mesures de protection renforcées soient prises à l'égard de ces mineurs.

Il recommande que soit mis un terme aux privations de liberté à la frontière pour tous les mineurs isolés demandeurs d'asile, qui sont contraires à l'article 37 de la CDE, quelle que soit leur nationalité et leur admission sur le territoire, en vue d'un placement aux fins d'éclaircir leur situation individuelle. A cet égard, le 29 janvier 2016, le Comité des droits de l'enfant s'est à nouveau dit préoccupé par la situation de mineurs isolés étrangers qui sont placés automatiquement en zones d'attente. Il a recommandé à la France de trouver des mesures de substitution appropriées à la privation de liberté de ces enfants.

Sur les conditions de placement des enfants en zone d'attente, des améliorations ont certes été apportées aux conditions d'accueil des mineurs isolés en zone d'attente (à Roissy, par exemple : systématisation du bénéfice du jour franc et création d'un espace spécialisé d'accueil). Cependant, encore aujourd'hui, aucun chiffre, ni aucun renseignement n'est donné sur les conditions d'accueil et de traitement des mineurs isolés et des mesures de protection prises à leur égard. Il subsiste en outre de nombreuses difficultés telles que : la

[67] Observation générale n°6 sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6.

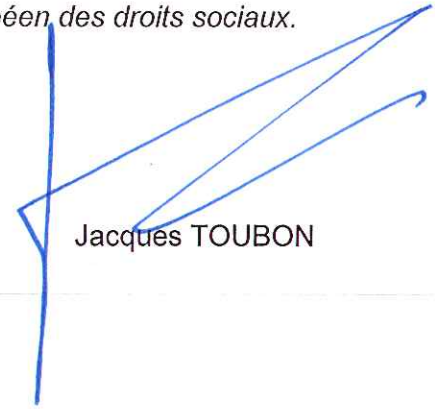
[68] Voir à cet égard l'article 8 du Règlement (UE) n°604/2013 du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013.

[69] Upper Tribunal Immigration and Asylum Chamber, Judicial Review Decision Notice, 29 January 2016. Voir également TA Lille, ordonnance du 11 février 2016, n° 1600875.

[70] Article 22 de la CDE, Observation générale n°6 sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6, § 77.

pratique consistant à subordonner la nomination d'un administrateur *ad hoc* à l'évaluation médicale de la minorité de ces mineurs qui reste fréquente malgré les condamnations solennelles de la Cour de cassation ; les modalités de réacheminement de ces enfants lorsqu'ils ne sont pas admis sur le territoire ; leur renvoi vers des destinations autres que leur pays d'origine ; le fait que ces mineurs soient expulsables à tout moment lorsqu'ils ne sont pas demandeurs d'asile, passé le délai du jour franc ; les conditions de la demande d'asile à la frontière et l'évaluation de la minorité de ces mineurs se déclarant comme tels à la frontière.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du Comité européen des droits sociaux.



Jacques TOUBON