

Paris, le 17 octobre 2017

Décision du Défenseur des droits n°2017-306

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 ;

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

Vu la convention relative aux droits de l'enfant ;

Vu l'Observation générale No. 6 sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine (CRC/GC/ 2005/6) (2005) ;

Vu le rapport du Défenseur des droits au comité des droits de l'enfant des Nations Unies du 27 février 2015 ;

Vu les observations finales adressées à la France par le Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies du 29 janvier 2016 (CRC/C/FRA/CO/5) ;

Vu le règlement (UE) n° 604/2013 du parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, et le règlement d'exécution du 30 janvier 2014 (UE) n° 118/2014 de la Commission ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code civil ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu la circulaire du garde des Sceaux du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (NOR : JUSF1314192C) ;

Vu 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 (NOR : JUSF1602101C) ;

Vu la circulaire du garde des Sceaux du 1^{er} novembre 2016, relative à la mise en œuvre exceptionnelle d'un dispositif national d'orientation des mineurs non accompagnés dans le cadre des opérations de démantèlement de la Lande de X. ;

Vu l'arrêté de la Préfète de X du 21 octobre 2016,

Vu le rapport du Défenseur des droits du 6 octobre 2015 « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de X. » ;

Vu la décision du Défenseur des droits n° 2016-113 du 20 avril 2016 relative aux mineurs non accompagnés présents sur le site de la Lande à X. ;

Vu le rapport d'observation du Défenseur des droits de décembre 2016 relatif au démantèlement et à la prise en charge des exilés de la jungle de X. ;

Saisi le 13 octobre 2017 par Y. ;

Décide de présenter les observations suivantes devant la section du contentieux du Conseil d'Etat dans l'affaire n°406256, conformément à l'article 33 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011.

Jacques TOUBON

**Observations devant le Conseil d'Etat dans le cadre de l'article 33 de la loi organique
n° 2011-333 du 29 mars 2011**

Rappel des faits

Mobilisé sur la situation des exilés à X. depuis plusieurs années, le Défenseur des droits soulignait, dans sa décision du 20 avril 2016¹, l'impérieuse nécessité de prévoir un dispositif à la hauteur des enjeux soulevés par les mineurs non accompagnés présents au sein du bidonville de la Lande. Loin de préconiser un dispositif en dehors du droit commun de la protection de l'enfance, il soulignait le fait que les conditions indignes dans lesquelles évoluaient ces enfants nécessitaient le déploiement en urgence de dispositifs et de moyens suffisants à la mesure de cette situation, conformément à ce qu'imposent les conventions auxquelles la France est partie et le droit interne en matière de protection de tous les enfants en situation de précarité.

Le Défenseur des droits parvenait à la conclusion que la situation exceptionnelle des mineurs dans ce bidonville, nécessitait l'intervention concertée du département compétent en matière de protection de l'enfance et de l'Etat dont l'appui en terme financier ne pouvait qu'être indispensable.

Il se réjouissait alors des déclarations de la préfète et du président du conseil départemental, selon lesquelles il allait être proposé à ces enfants des réponses ajustées à leurs multiples profils et un dispositif adapté à leurs problématiques. Avait ainsi été annoncée la possibilité de créer sur le site de Jules Ferry, un accueil de jour et une mise à l'abri de nuit, d'environ 72 places², à destination des mineurs non accompagnés. Ce dispositif devait être financé conjointement par l'Etat pour les frais de fonctionnement courant (hébergement, nourriture, surveillance de nuit...) et par le département concernant l'accompagnement socio-éducatif.

Or déjà, le 30 juin 2016, lors d'une rencontre entre le Défenseur des droits et la préfète de X, ce projet était qualifié de centre de « *mise à l'abri* » qui devait fonctionner « *en dehors des procédures classiques* ».

Devançant la signature de la convention, l'association E, opérateur de l'Etat choisi pour gérer le dispositif AMINA, avait lancé les commandes de préfabriqués et les travaux d'adaptation du site nécessaires à leur installation, durant l'été. Ainsi le 1^{er} septembre, le directeur de E. annonçait l'élaboration des plans et la fabrication des modulaires ainsi que la composition et le recrutement en cours de la future équipe, d'une vingtaine de professionnels.

Cependant, au début du mois de septembre, le ministre de l'intérieur annonçait la poursuite des opérations de démantèlement de la Lande. Le 19 septembre, lors d'une rencontre avec la ministre du logement et de l'habitat durable, le Défenseur des droits était informé des réflexions en cours mais non finalisées concernant le devenir des mineurs non accompagnés dans le cadre du démantèlement. La ministre précisait ainsi au Défenseur des droits que la convention tripartite relative au dispositif « AMINA » (département/Etat/E.) serait bien signée mais que l'accueil des 72 enfants ne se ferait pas forcément à X.

Toutefois fin septembre, le département, sollicité par le Défenseur des droits par mail indiquait quant à lui que : « *La convention concernant le projet AMINA est en cours de finalisation entre les services de l'Etat et le Département [...]. Les travaux ont commencé dès*

¹ Décision du Défenseur des droits n° MDE 2016-113 du 20 avril 2016

² 50 places étaient initialement prévues. Largement sous-dimensionné, le projet a été porté à 72 places, dans un premier temps, et devait être augmenté de 72 places supplémentaires si besoin en janvier 2017.

le mois d'Août [sur le site de la Lande] pour une ouverture prévisionnelle d'ici début novembre »³.

Très inquiet de ces informations contradictoires, le Défenseur des droits interrogeait par courrier du 5 octobre 2016, le ministre de l'intérieur sur les conditions d'accueil des mineurs dans de potentiels établissements dédiés, lesquels devaient nécessairement, selon lui, répondre à certaines exigences légales de la protection de l'enfance, tel la présence d'un encadrement socio-éducatif adéquat.

Le 10 octobre 2016, un « COPIL mineurs » était réuni en urgence afin d'aborder la question des MNA au cours du futur démantèlement. Par ailleurs, à la demande de l'Etat, France Terre d'Asile débutait une ultime opération de recensement qui confirmait la présence de 1291 jeunes se déclarants mineurs sur le site de la Lande (CAP et centre d'accueil Jules Ferry compris).

Le 13 octobre 2016, la Défenseure des enfants se rendait à X. et faisait part aux autorités rencontrées⁴ de ses inquiétudes quant au projet de création précipitée de centres d'accueil pour mineurs, en dehors du droit commun de la protection de l'enfance.

Le 14 octobre 2016, le ministre de l'intérieur répondait au Défenseur des droits, confirmant la mise à l'abri des mineurs non accompagnés dont le souhait serait de rester en France ou qui ne pourraient faire l'objet d'un transfert vers le Royaume-Uni, « *dans des centres dédiés [...] où ils bénéficieront d'un accompagnement adapté* ». « *Ces centres entièrement pris en charge par l'Etat [...] présenteront la spécificité d'offrir un encadrement renforcé et adapté au public des mineurs non accompagnés...* ».

Le 20 octobre 2016, un premier cahier des charges relatif aux « centres provisoires de mise à l'abri spécialisés pour les mineurs non accompagnés » élaboré le 15 octobre, a été présenté à plusieurs associations⁵ réunies au ministère du logement et de l'habitat durable afin de recueillir leurs éventuelles propositions ou possibilités d'interventions sur des sites identifiés par l'État.

Ce premier cahier des charges, qui indiquait un prix de journée de 85 euros pour la prise en charge de 50 MNA avec 13,5 équivalents temps pleins (ETP), a été modifié et adressé le 5 novembre 2016, au Défenseur des droits dans sa version définitive, de même que les règles de fonctionnement (vademeccum) des CAOMI et la circulaire du garde des Sceaux du 1^{er} novembre 2016, « *relative à la mise en œuvre exceptionnelle d'un dispositif national d'orientation des mineurs non accompagnés dans le cadre des opérations de démantèlement de la Lande de X., adressée aux procureurs de la République et procureurs généraux* ».

Le 21 octobre 2016, la Préfète de X prenait un arrêté prévoyant dans son article 3 que « *les mineurs étrangers isolés souhaitant rejoindre le Royaume-Unis, au titre de la réunification familiale ou d'un autre dispositif juridique seront pris en charge, dans des conditions adaptées à leur statut, au sein du centre Jules Ferry et du Centre d'accueil provisoire, dans l'attente d'un examen de leur situation en lien avec les autorités britanniques. A défaut d'une possibilité de réadmission dans ce pays et d'une prise en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance, ils feront l'objet d'une prise en charge en centre d'orientation dédiés aux mineurs* ».

³ Mail du 26/09/2016, de la Directrice du Pôle Solidarités au conseil départemental de X

⁴ La Défenseure des enfants était en déplacement à X avec ses homologues anglais, wallon et flamand. Elle a rencontré au cours de ce déplacement l'ensemble des associations intervenant sur le site ainsi que la préfète, le directeur enfance famille du département, le sous-préfet et la Border Force.

⁵ La voix de l'enfant, le Groupe SOS, FTDA, Forum Réfugiés, la Croix-Rouge française, l'Unicef, France Horizons, Coallia, la Sauvegarde du Nord, les apprentis d'Auteuil et l'UNIOPSS.

Or, alors que les CAOMI étaient initialement réservés aux jeunes dont la demande de départ vers le Royaume-Uni avait été refusée ou qui manifestaient le désir de rester en France, dès le 26 octobre, des mineurs non accompagnés qui n'avaient pu être mis à l'abri au CAP ont été envoyés en CAOMI d'où ils ont, pour la moitié d'entre eux, rapidement fugué. En effet, n'ayant reçu aucune information ni aucune garantie que leur situation serait bien étudiée par le Home Office, les jeunes se sentant trompés, ils ont choisi de quitter les centres.

Par ailleurs, le CAP rapidement saturé tant en terme de places qu'en terme de capacité du personnel pour accompagner autant d'adolescents sur un seul et même site, la décision a été rapidement prise par l'Etat d'envoyer tous les mineurs en CAOMI, ouverts dans l'urgence, en quelques jours.

Le 1^{er} novembre 2016, le garde des Sceaux prenait une circulaire « *relative à la mise en œuvre exceptionnelle d'un dispositif national d'orientation des mineurs non accompagnés dans le cadre des opérations de démantèlement de la Lande de X.* ».

Ainsi, le 2 novembre 2016, l'ensemble des mineurs non accompagnés présents au CAP a été conduit en CAOMI, accompagné dans les bus par des agents britanniques. Les femmes et enfants ainsi que les jeunes filles mineures non accompagnées, ont, quant à eux, été « évacués » le 3 novembre 2016. Aucun listing des mineurs n'a été effectué au départ des bus du CAP.

Selon le vademecum transmis au Défenseur des droits par le ministère de l'intérieur, et repris dans la circulaire du garde des Sceaux, ces centres d'accueil temporaire, de mise à l'abri et d'orientation, d'une capacité d'accueil de 20 à 50 places, ont été localisés par les préfets et validés par les ministères de l'intérieur, du Logement et de l'Habitat durable, des Familles, de l'Enfance et des droits des Femmes. Ils pouvaient être gérés par un seul opérateur ou par plusieurs opérateurs en partenariat par établissement d'une convention. Les CAOMI étaient prévus pour accueillir les mineurs non accompagnés pour une durée estimée de 3 mois, avant qu'ils puissent être orientés, soit vers le Royaume-Uni, soit vers le dispositif de protection de l'enfance de droit commun en France.

Ainsi selon la liste transmise par le ministère de l'intérieur le 17 novembre 2016, 73 centres dont 10 pour les jeunes filles, ont été ouverts. Ils ont accueilli un total de 1786 mineur(e)s non accompagné(e)s.

Ces structures ont fonctionné pour la plupart jusqu'à la date limite du 31 mars 2017, date à laquelle nombre d'entre elles devaient à nouveau accueillir le public pour lequel elles étaient normalement destinées. En effet, la plupart des CAOMI ont été ouverts dans des centres de vacances. Parfois certaines d'entre elles ont fusionné regroupant les jeunes dans l'attente de leur intégration dans les dispositifs départementaux d'aide sociale à l'enfance.

Discussion

I. Sur les bases légales sur lesquelles repose la création des CAOMI

Depuis la loi du 5 mars 2007, l'article L 112-3 alinéa 5 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit 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. »

L'article L 221-1 prévoit quant à lui que

« Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes :

1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ».

Il conviendra de rappeler que, selon l'article L 221-7 du code de l'action sociale et des familles :

« Tout mineur accueilli hors du domicile de ses parents jusqu'au quatrième degré ou de son tuteur est placé sous la protection des autorités publiques.

Sous réserve des dispositions des articles L. 227-2 à L. 227-4, cette protection est assurée par le président du conseil départemental du lieu où le mineur se trouve.

Elle s'exerce sur les conditions morales et matérielles de leur accueil en vue de protéger leur sécurité, leur santé et leur moralité. »

Par ailleurs l'article L 223-2 du CASF indique que :

« Sauf si un enfant est confié au service par décision judiciaire ou s'il s'agit de prestations en espèces, aucune décision sur le principe ou les modalités de l'admission dans le service de l'aide sociale à l'enfance ne peut être prise sans l'accord écrit des représentants légaux ou du représentant légal du mineur ou du bénéficiaire lui-même s'il est mineur émancipé.

En cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service qui en avise immédiatement le procureur de la République.

Si le représentant légal est en mesure de donner son accord mais le refuse, le service saisit l'autorité judiciaire en vue de l'application de l'article 375-5 du code civil.

Si, dans le cas prévu au deuxième alinéa du présent article, l'enfant n'a pas pu être remis à sa famille ou le représentant légal n'a pas pu ou a refusé de donner son accord dans un délai de cinq jours, le service saisit également l'autorité judiciaire en vue de l'application de l'article 375-5 du code civil. »

Si le ministère de l'intérieur a établi le cahier des charges des CAOMI ainsi que les règles de fonctionnement, la circulaire qui en explicite le fondement légal est une circulaire du garde des Sceaux adressée à l'autorité judiciaire le 1^{er} novembre 2016.

Le garde des Sceaux appelle l'attention des magistrats du parquet sur la mise en œuvre de ce dispositif, qualifié de « spécifique et exceptionnel », fondé sur le pouvoir de police générale de protection des personnes. Il invoque un arrêt du Conseil d'Etat du 27 juillet 2016⁶, aux termes duquel: *"il appartient, en tout état de cause, aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti. [...] Toutefois, la compétence des autorités titulaires du pouvoir de police générale ne saurait avoir pour effet*

⁶ Conseil d'Etat, 1^{ère} - 6^{ème} chambres réunies, 27/07/2016, 400055, Publié au recueil Lebon

de dispenser le département de ses obligations en matière de prise en charge des mineurs confiés au service de l'aide sociale à l'enfance".

Le garde des Sceaux s'appuie sur cette décision du Conseil d'Etat pour considérer qu'il était de la responsabilité de l'Etat d'organiser une prise en charge adaptée eu égard à l'importance du nombre de mineurs non accompagnés concernés par le démantèlement de la Lande de X., dépassant les capacités du département de X. L'argument surprend lorsque, précisément, le gouvernement a fait adopter, le 24 juin 2016, un décret en Conseil d'Etat conférant une base légale, jusqu'alors contestée, au principe de solidarité départementale et de répartition nationale de la prise en charge des mineurs non accompagnés.

En effet, depuis le décret du 24 juin 2016, l'article R 221-11 du CASF prévoit que :

« I.- Le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours, à compter du premier jour de sa prise en charge, selon les conditions prévues aux deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 223-2. »

Comme l'a récemment jugé le Conseil d'Etat dans sa décision du 14 juin 2017⁷, ces dispositions du décret ne procèdent pas à un transfert ou à une extension de la compétence des départements en matière d'aide sociale à l'enfance.

Ainsi, la base légale des CAOMI entièrement gérés et financés par l'Etat, devant accueillir des mineurs dont la responsabilité relève du dispositif d'aide sociale à l'enfance, fait donc défaut.

Là où le gouvernement a évoqué urgence et caractère exceptionnel, le Défenseur des droits a pour sa part identifié un manque d'anticipation, de la précipitation, et une dérogation aux fondamentaux de la protection de l'enfance.

Situés en dehors du champ de la protection de l'enfance, les centres n'ont donc pas à répondre aux normes d'habilitation, d'accueil, de fonctionnement et d'encadrement imposés par le code de l'action sociale et des familles.

Un tel déploiement de moyens de la part de l'Etat, en à peine quelques semaines voire quelques jours, ne manque pas d'interroger après le manque de mobilisation effective de l'Etat et du département de X pour mettre à l'abri un nombre alors beaucoup moins important de mineurs sur le site de la Lande, alors recommandé par le Défenseur des droits plusieurs mois avant le démantèlement du bidonville.

Accueillis dans des structures dénuées de base légale, les mineurs sont également privés de statut juridique. Ni recueillis provisoirement dans le cadre de l'article L 223-2 du CASF⁸, ni confiés judiciairement dans le cadre de l'article 375 du code civil⁹, les mineurs sont de fait placés dans une zone grise, une zone de non droit, un espace transitoire entre, selon leur

⁷ CE, 14 juin 2017, n°402890

⁸ L'article L 223-2 du CASF dispose : « ... En cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service qui en avise immédiatement le procureur de la République.[...] Si, dans le cas prévu au deuxième alinéa du présent article, l'enfant n'a pas pu être remis à sa famille ou le représentant légal n'a pas pu ou a refusé de donner son accord dans un délai de cinq jours, le service saisit également l'autorité judiciaire en vue de l'application de l'article 375-5 du code civil. »

⁹ L'article 375 du Code civil dispose que « 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, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Dans les cas où le ministère public a été avisé par le président du conseil départemental, il s'assure que la situation du mineur entre dans le champ d'application de l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel. »

destin, un départ au Royaume-Uni et une admission dans le cadre de la protection de l'enfance.

Ainsi, si l'implication financière de l'Etat apparaissait alors incontournable eu égard à l'ampleur des besoins pour mettre à l'abri les mineurs non accompagnés en provenance de la Lande de X., cela ne saurait justifier le recours à un dispositif en dehors du droit applicable à l'enfance en danger.

Tous les mineurs non accompagnés, pendant l'évaluation menée par le Home Office puis par les conseils départementaux pour les jeunes qui n'avaient pas bénéficié d'un départ au Royaume-Uni, auraient dû jouir d'un cadre et d'un statut juridique, administratif ou judiciaire protecteur, nonobstant la prise en charge financière assumée par l'Etat.

La circulaire du garde des Sceaux indique bien que la procédure d'assistance éducative peut « *ponctuellement* » être ouverte, « *par exception* ». Le maintien dans le dispositif CAOMI doit être privilégié « *dès lors qu'il ne met pas le mineur en danger* », la seule absence de représentant légal sur le territoire national ne suffisant donc, selon le garde des Sceaux, ni à caractériser la situation de danger ni à ouvrir droit au dispositif de protection de l'enfance tel que prévu par les textes et notamment par l'article L 112-3 du CASF.

II. **. Sur les conséquences de ce dispositif dérogatoire sur les mineurs accueillis**

Pendant la période de présence des mineurs dans leurs locaux, les CAOMI devaient proposer selon le vademecum reprenant les termes de la circulaire du garde des Sceaux, un hébergement « *dans des conditions de sécurité et de salubrité optimales* ». Les équipes mobilisées devaient assurer la sécurité des mineurs et le gardiennage des structures 24h/24. Les centres devaient identifier et prendre en charge les besoins des mineurs, notamment médicaux et psychologiques, et enfin proposer aux mineurs de les accompagner dans leurs démarches administratives liées à leur dossier et à leur projet, pour faire valoir l'ensemble de leurs droits.

Les centres devaient proposer dans le cadre de leur fonctionnement quotidien des animations éducatives, sportives et une sensibilisation à l'apprentissage du français. Enfin, il était indiqué que les CAOMI pouvaient « *éventuellement recueillir le soutien ponctuel ou de courte durée d'agents du conseil départemental (notamment assistants de service social, éducateurs spécialisés...)* ».

Les mineurs ainsi accueillis devaient bénéficier en priorité, de la continuité de l'instruction de leur demande de rapprochement familial initiée à X., par les autorités britanniques. « *L'évaluation de la minorité et de l'isolement en vue de l'intégration dans le dispositif de droit commun de protection de l'enfance se mettra en place dès lors que l'option du regroupement familial au Royaume-Uni aura été définitivement écartée* ».

La circulaire comme le vademecum précisait : « *Il n'est pas utile ou pertinent que le conseil départemental ou l'association désignée commence l'évaluation des mineurs dès leur arrivée dès lors qu'une partie substantielle des mineurs présents devrait finalement être orientée vers le Royaume-Uni à la suite de l'instruction menée par ce dernier.* »

Les agents du Défenseur des droits ont vérifié¹⁰ cinq CAOMI et ses délégués territoriaux en ont visité dix. Des contacts téléphoniques ont été noués avec plusieurs centres censés, selon la liste transmise par le ministère de l'Intérieur, accueillir des filles. Or, un des centres

¹⁰ En application de l'article 22 de la loi organique instituant un Défenseur des droits, ce dernier peut procéder à des vérifications sur place et entendre toute personne susceptible de fournir des informations. Ces vérifications sont faites par au moins un agent assermenté et donnent lieu à des procès-verbaux.

identifiés n'accueillait en fait, que des garçons et un autre centre, un CAO pour adultes, avait bien accueilli 5 jeunes filles de nationalité érythréenne, qui ont été mises à l'abri en CHRS, mais ont rapidement fugué.

1. Composition et formations des équipes

Le vademecum des CAOMI indique qu'« une équipe pluridisciplinaire composée de travailleurs sociaux (éducateurs spécialisés, assistants de service social), de temps de psychologue et d'interprète, assure les missions allouées au CAOMI. Il pourra également être fait appel à l'aide de bénévoles (par exemple : pour l'apprentissage du français, la traduction, l'animation, l'aide juridique...). Des intérimaires ou des étudiants en recherche de stage (par ex en provenance de l'IRTS ou d'un IFSI) pourront compléter les équipes éducatives ».

La plupart des équipes interrogées ont indiqué aux agents de Défenseur des droits avoir été mobilisées dans des délais extrêmement brefs. Parfois recrutés en quelques jours, voire la veille pour le lendemain, sans connaître ni le profil ni la nationalité des jeunes qu'ils allaient accueillir¹¹ dans la mesure où aucune liste n'avait été établie au départ du CAP, les professionnels ont dû déployer des trésors d'adaptabilité pour improviser l'accueil de ces jeunes.

Durant ces visites, les agents du Défenseur des droits ont constaté une composition des équipes plutôt disparate selon les centres, avec la présence ou non de psychologue, d'interprètes ou de travailleurs sociaux parlant la langue d'origine, le recrutement d'éducateurs spécialisés ou plutôt d'animateurs socio-culturels, la présence de juristes ou d'assistants sociaux, ou encore ni de l'un ni de l'autre. L'expérience professionnelle des équipes pouvait elle aussi varier d'un centre à l'autre. Ainsi en raison de la précarité des contrats imposée par la création de ces structures provisoires (CDD de 1 mois renouvelable la plupart du temps, ou de trois mois) il a été particulièrement difficile de recruter des personnes expérimentées, notamment dans l'accueil de MNA, même si certains avaient indéniablement une bonne pratique de ce public. En outre, pour nombre de centres, les équipes n'étaient pas complètes lors de l'arrivée des jeunes, des recrutements étant toujours en cours.

Cette précipitation a pu générer des difficultés en matière de sécurité pour les jeunes accueillis, particulièrement vulnérables. Ainsi, la question de la réglementation applicable à ces établissements, de leur statut au regard de la loi, et de la réglementation auquel auraient dû être soumis les personnels appelés à y intervenir, n'a jamais été éclaircie.

A cet égard, à la connaissance du Défenseur des droits, seules certaines structures ont pris l'initiative, comme la loi les y autorise s'agissant d'accueil de mineurs, de vérifier le bulletin n°2 du casier judiciaire national tant des professionnels recrutés que des bénévoles amenés à intervenir auprès des jeunes¹². Or la circulaire du 1^{er} novembre 2016 prévoyait l'intervention de bénévoles, d'intérimaires ou d'étudiants à la recherche de stage afin de « compléter les équipes éducatives », sans même prendre la peine d'appeler les directeurs de structure à la vigilance concernant ces personnels.

Les prix de journée se sont eux aussi, avérés très variables, de 35 euros à 110 euros. Le prix de journée ne comprenait ni frais de vêtements, ni argent de poche. Les veilles de nuit ont absorbé une partie non négligeable des finances prévues. Il est assez dommageable pour

¹¹ Cette difficulté a notamment été soulevée concernant le recrutement des interprètes, impossible sans connaître la nationalité et la langue parlée par les jeunes accueillis.

¹² Article 776 du code de procédure pénale.

les centres que les frais d'interprétariat téléphonique (lorsqu'aucun interprète ou personnel parlant les langues des jeunes n'a pu être recruté) n'aient pas dans la plupart des cas été expressément prévus. Le vademecum évoquait la possibilité de « *coordonner voire conventionner les éventuelles interventions externes nécessaires [...] dont celles d'interprètes* » mais il s'avère qu'elle a été peu utilisée dans la mesure où n'était pas évoquée la possibilité de prise en charge des frais par l'Etat.

Le manque criant d'informations sur leurs missions, sur les procédures à conduire concernant les mineurs non accompagnés, le peu de connaissance de ce public particulier, a fortiori venant d'un bidonville où certains sont restés plus d'un an¹³, a pu entraîner des incompréhensions de la part des adultes encadrants. Certains ont fait part de leur agacement ou d'une certaine résignation, face à l'incivilité de certains jeunes qui, par exemple, jetaient des papiers par terre et n'entretenaient pas correctement leur espace de vie.

Parfois peu au fait des dispositifs de protection de l'enfance, de la législation concernant les mineurs non accompagnés, des procédures relatives à l'asile en France, les équipes ont fait part aux agents du Défenseur des droits de leur sentiment de solitude face aux jeunes, de leur frustration de ne pouvoir répondre à leurs questions ou de ne pouvoir suffisamment les informer. Ils déplorent, tout comme le Défenseur des droits, n'avoir reçu des ministères¹⁴ aucune notice d'information concernant ce public, aucun outil pouvant les aider à se positionner dans l'accompagnement et la prise en charge de ces mineurs.

2. Accès aux droits, à la santé et à l'éducation

Le Défenseur des droits a observé, au travers des réclamations qui lui ont été transmises et des informations communiquées par la société civile, des atteintes aux droits des mineurs accueillis en CAOMI, que ce soit dans l'accès aux droits, à la santé ou encore à l'éducation.

a. L'accès aux droits

La circulaire du 1er novembre 2016 et le vademecum des CAOMI indiquaient qu'il devait être proposé aux mineurs un accompagnement dans les démarches administratives liées à leur « dossier » et à leur « projet », pour faire valoir l'ensemble de leurs droits.

Il est ainsi noté dans la circulaire du 1er novembre 2016 : « Les CAOMI proposent au mineur de l'accompagner dans les démarches administratives liées à son dossier et à son projet, pour faire valoir l'ensemble de ses droits. Le cas échéant, ils sollicitent auprès du procureur de la République territorialement compétent la désignation d'un administrateur ad hoc [AAH] en application des articles L221-5 et L751-1 CESEDA ». On peut relever, d'une part, une erreur commise dans la circulaire concernant l'article cité du CESEDA (il s'agit en fait de l'article L741-3 et non L751-1) et, d'autre part, le caractère très approximatif de cette mention, qui n'évoque pas clairement la procédure d'asile tout en invitant les CAOMI à solliciter auprès du procureur de la République, la nomination d'un administrateur ad hoc (AAH) alors même que cette procédure est, en principe, à l'initiative des préfetures.

De telles approximations n'ont pas aidé les équipes des CAOMI dans l'accompagnement des jeunes.

¹³ Un jeune syrien de 16 ans, rencontré dans un CAOMI du centre de la France, a indiqué aux agents du Défenseur des droits être resté plus d'un an dans la jungle.

¹⁴ En l'occurrence les ministères de l'intérieur, de la justice ou des familles, de l'enfance et des droits des femmes

Il faut de surcroît relever que très peu d'informations concernant les choix offerts aux jeunes, notamment au titre de la protection de l'enfance, ont été dispensées dans les CAOMI. Tous les mineurs attendaient la réponse des britanniques. Ce n'était que dans un deuxième temps, pour les jeunes qui ne seraient pas partis, qu'une information pouvait alors être dispensée.

Dans ce contexte, des associations regroupant des avocats spécialisés en droit des étrangers ont manifesté auprès du ministère de l'intérieur, le souhait de pouvoir se rendre dans les CAOMI afin d'y dispenser une information juridique. Ils n'ont pu obtenir la liste des établissements, et ont dû se tourner vers les préfetures pour accéder aux adresses des centres.

Et si plusieurs avocats ont pu s'y rendre pour y expliquer les procédures relatives à l'asile et au statut de réfugié, d'autres se sont vu refuser l'accès aux jeunes.

Par ailleurs, le retard avec lequel les jeunes accueillis dans ces établissements ont pu intégrer le dispositif de protection de l'enfance, parfois plus de cinq mois après l'évacuation du bidonville, pose question quant à leur possibilité de régularisation administrative sur le territoire français à la majorité. Ainsi, nombre d'entre eux ont atteint l'âge de 16 ans durant l'accueil en CAOMI ou bien encore l'âge de 18 ans.

Or de l'âge de la prise en charge par un service d'aide sociale à l'enfance dépend étroitement les possibilités d'octroi de titre de séjour à la majorité.

Ainsi selon que le jeune est pris en charge avant ou après l'âge de 16 ans il bénéficiera ou non d'un titre de séjour « vie privée et familiale » de plein droit, ou d'un titre de séjour « travailleur temporaire¹⁵ ».

L'accueil au sein d'un dispositif en dehors du droit commun, qui a retardé l'intervention des départements ou de l'autorité judiciaire, a ainsi lourdement hypothéqué les chances de régularisation de ces jeunes sur le territoire français.

b. Le droit à la santé

Concernant l'accès aux soins, le vadémécum indiquait que les CAOMI devaient s'assurer de « *l'indentification et la prise en charge des besoins des mineurs, notamment médicaux et psychologiques* ». Il précisait ensuite que « *les frais de soins ambulatoires ou hospitaliers des mineurs accueillis en cas d'accident ou de maladie seront pris en charge dans les conditions de droit commun* ».

De nombreux CAOMI ont créé un partenariat privilégié avec les PASS¹⁶ des hôpitaux de proximité, avec des médecins de ville volontaires pour venir en aide à ces jeunes, ou ont fait appel à des bénévoles professionnels de la santé en activité ou à la retraite. Certains ont bénéficié du soutien actif de l'agence régionale de santé qui a identifié les circuits et les professionnels à mobiliser.

Pourtant, d'autres centres ont eu des difficultés à activer un tel réseau et se sont trouvés très démunis notamment devant le mal-être profond de certains jeunes, manifestant des symptômes de troubles post-traumatiques, (scarification, automutilation, décompensation...).

¹⁵ Article L 313-11.2 bis et article L 313-15

¹⁶ Permanence d'accès aux soins de santé

De nombreux cas de gales ont été détectés à l'arrivée des jeunes et ont entraîné d'importantes prises en charge sanitaires. Des pathologies plus graves ont aussi dû être prises en compte et traitées.

Plusieurs campagnes de vaccinations ont été mises en place dans de nombreux CAOMI, qui si elles ont pu relever du bon sens et de la nécessité sanitaire ont cependant interrogé la vacance de l'autorité parentale, comme d'ailleurs les hospitalisations intervenues pour certains jeunes.

Le vademecum indiquait que « *Si un acte relevant de l'autorité parentale devait être autorisé, il appartiendra au centre de signaler en urgence la situation au procureur de la République territorialement compétent afin qu'une saisine du juge des enfants soit envisagée dans le but de permettre, par le biais d'une procédure d'assistance éducative de placement, une autorisation ponctuelle d'exercer un acte relevant de l'autorité parentale* ».

En revanche, la circulaire du 1^{er} novembre 2016 est elliptique sur ce point, pourtant essentiel au respect du droit à la santé des mineurs non accompagnés : la possibilité pour le procureur de la République de rendre une ordonnance de placement provisoire du fait de la nécessité d'une prise en charge sanitaire y apparaît subordonnée à la conclusion de minorité et d'isolement de l'évaluation, et donc réservée à la seconde phase de l'accueil en CAOMI.

Il résulte de ces dispositions peu précises et peu harmonisées que les équipes des CAOMI se sont largement interrogées sur les procédures à suivre concernant tant les actes médicaux en faveur des mineurs, que leur accès à une couverture médicale.

En effet, si les dispositions concernant les CAOMI indiquent bien que « les frais de soins ambulatoires ou hospitaliers des mineurs accueillis en cas d'accident ou de maladie seront pris en charge dans les conditions de droit commun » il n'est pas si aisé d'inscrire ces jeunes à l'aide médicale d'Etat au regard de leur statut particulièrement flou et de l'absence pour la plupart d'entre eux de pièces d'identité ou d'état civil.

c. Le droit à l'éducation

Le vademecum et le cahier des charges des CAOMI, indiquaient que les mineurs recevraient une « *sensibilisation à l'apprentissage du français* ».

Il était alors inquiétant de constater que rien n'était prévu en termes d'accès à une scolarité pour les jeunes qui devaient alors patienter en CAOMI le temps des procédures relatives à leur admission au titre de la protection de l'enfance.

Il en est ressorti que le statut de « mineur en transit » appliqué sans distinction¹⁷ aux jeunes en provenance de X. a été mis en avant par les pouvoirs publics pour justifier les atteintes à leur droit à l'éducation, y compris lorsque les adolescents étaient en âge d'obligation scolaire (moins de 16 ans).

L'ensemble des CAOMI visités, ont mis en place des cours de français, par des bénévoles ou par des professeurs de français langue étrangère (FLE), recrutés expressément pour la mission. Ces espaces d'apprentissages ont reçu de la part des jeunes, un accueil mitigé. Très méfiants jusqu'au passage du Home Office dans les centres, ils refusaient pour beaucoup d'assister aux cours, pensant que c'était un moyen, une façon de faire échouer leurs projets. Petit à petit, cependant, les jeunes ont adhéré à la démarche, même s'ils

¹⁷ Certains jeunes au sein des CAOMI ont fait part de leur désir de se stabiliser en France et d'y déposer une demande d'asile. Ils ont dû pourtant patienter, le temps que la phase d'examen des dossiers par les anglais soit terminée.

réclamaient pour la plupart des cours d'anglais. L'accroche éducative avec ces jeunes s'en est trouvée renforcée.

On peut noter enfin que certains CAOMI¹⁸ ont pris l'initiative, saluée par le Défenseur des droits, de scolariser des jeunes dans les collèges alentours, en classe de FLE.

Au regard des éléments qui précèdent, le Défenseur des droits ne peut que rappeler que l'opération d'évacuation du bidonville de la Lande aurait dû être anticipée, préparée, coordonnée, pour éviter de porter atteinte aux droits fondamentaux des enfants non accompagnés.

Fort d'une action constante pendant plus de dix-huit mois sur la question de la prise en charge et du devenir des mineurs non accompagnés présents dans la Lande de X., en amont et pendant les opérations de démantèlement, ou encore dans les CAOMI, le Défenseur des droits constate combien l'intérêt des mineurs a été négligé dans cette opération.

A de nombreuses reprises, le Défenseur des droits a tenté de rappeler à l'Etat français ses responsabilités dans la protection des droits fondamentaux des mineurs non accompagnés. Des engagements ont été formulés et pourtant, le manque d'anticipation des opérations, lesquelles auraient nécessairement dû être adaptées à cette population spécifique, a conduit à la création d'un dispositif dérogatoire du droit commun incapable d'assurer les droits fondamentaux des enfants, et tout simplement leur protection.

Le Défenseur des droits n'a pu que constater, durant les derniers mois de 2016 et le premier trimestre 2017, combien l'absence de statut légal, administratif ou judiciaire des mineurs accueillis dans les CAOMI portait atteinte à leurs droits, notamment au droit à l'éducation et à la santé.

En outre, le Défenseur des droits a été informé de plusieurs situations dans lesquelles, après plusieurs mois passés dans les CAOMI, et bénéficiant d'une évaluation socio-éducative les reconnaissant mineurs, les jeunes ont pourtant été exclus du dispositif de protection de l'enfance à la suite notamment, d'un examen d'âge osseux.

Au-delà, le Défenseur des droits souhaite surtout rappeler combien le fait de créer des catégories de mineurs protégés, ou des dispositifs dérogatoires du droit commun, est éloigné des objectifs de prise en charge individualisée, centrée sur la prise en compte des besoins de l'enfant, et de décloisonnement des interventions, prônés par la loi de protection de l'enfant du 14 mars 2016.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend formuler devant le Conseil d'Etat.

Jacques TOUBON

¹⁸ Un CAOMI situé dans le département du Rhône scolarise au collège de secteur 17 jeunes sur 36, en classe de FLE.