

Paris, le 2 juin 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-110

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 du 20 novembre 1989 et l'observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies - CRC/GC/2005/6, du 1^{er} septembre 2005 ;

Vu la Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ;

Vu l'observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies - CRC/GC/2005/6, du 1^{er} septembre 2005 ;

Vu la Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2013 sur la situation des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne (2012/2263(INI)) ;

Vu le code civil ;

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

Vu le décret n°2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille ;

Vu le décret n°2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes ;

Vu l'arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille ;

Vu l'arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles relatif aux modalités de l'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille ;

Vu la décision du Défenseur des droits n° MDE-2012-179 du 19 décembre 2012, portant recommandations générales relatives à l'accueil et la prise en charge des mineurs isolés sur le territoire français ;

Vu la décision du Défenseur des droits n° MDE 2016-052 du 26 février 2016, portant rappel des principes et 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 ;

Après consultation du collège compétent en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant ;

Saisi de la situation des mineurs non accompagnés évalués par le pôle dédié à l'évaluation des mineurs non accompagnés (ci-après appelé le pôle) du département de X,

- Prend acte de la constante croissance du nombre de personnes se disant mineures non accompagnées se présentant dans le département de X, des difficultés qui en découlent et des efforts consentis par le conseil départemental pour faire face à cette situation ;
- Salue la décision du département de ne pas recourir au fichier d'appui à l'évaluation de la minorité des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille (« AEM »), mis en place par le décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019, qui paraît porter atteinte aux droits des mineurs non accompagnés ;
- Conclut que l'absence d'accueil provisoire d'urgence inconditionnel pour toutes les personnes se déclarant mineures non accompagnées n'est pas conforme à l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, et engendre des atteintes aux droits et une rupture d'égalité entre les jeunes gens se présentant au pôle pour y être évalués ;
- Recommande au conseil départemental de X d'organiser, en lien avec l'association Y, l'accueil provisoire d'urgence de toute personne se disant mineure non accompagnée, de manière inconditionnelle ;
- Salue l'amélioration des délais d'évaluation de la minorité et de l'isolement dans le département de X, ramenés de 2 mois et 22 jours à 7 jours entre janvier 2019 et janvier 2020 ;
- Conclut qu'une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance ne devrait pas comprendre un hébergement à l'hôtel, y compris dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence, car cette forme d'hébergement ne répond pas aux besoins et à l'intérêt supérieur des enfants ;
- Recommande au conseil départemental de X :
 - de poursuivre les efforts engagés pour mettre un terme à l'accueil hôtelier des jeunes exilés se présentant comme mineurs non accompagnés ;

- de veiller à ce que la prise en charge des mineurs par le service d'accueil des mineurs non accompagnés soit la plus brève possible, en orientant les jeunes évalués mineurs vers un dispositif pérenne de protection de l'enfance dès leur évaluation.

Le Défenseur des droits demande au président du conseil départemental de X et au président de l'association Y de lui faire connaître les suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Il adresse la présente décision, pour information, à Monsieur Adrien TAQUET, secrétaire d'État à la protection de l'enfance ; et à Monsieur Z, conseiller municipal à A, auteur de la saisine.

La version anonymisée de cette décision est adressée au président de l'assemblée des départements de France pour information et pour diffusion à l'ensemble de ses membres.

Jacques TOUBON

<p style="text-align: center;">Recommandations générales au titre de l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011</p>
--

I. FAITS ET PROCÉDURE

1. En avril 2018, Monsieur Z, conseiller municipal à A, a appelé l'attention du Défenseur des droits sur la situation des mineurs non accompagnés qui vivaient dans le squat à A et ne bénéficiaient pas d'une prise en charge au titre d'un accueil provisoire d'urgence dans l'attente de leur évaluation.

2. Ce squat a été évacué le 4 avril 2018. Lors de l'évacuation, les fonctionnaires de police présents sur les lieux auraient procédé au recensement des mineurs non accompagnés et en auraient rassemblé dix qu'ils auraient conduits au pôle dédié à l'évaluation des mineurs non accompagnés. Ces derniers se seraient vus remettre une date de rendez-vous deux mois plus tard, sans être mis à l'abri dans l'attente. Ils auraient été retrouvés, avec les adultes évacués du squat, dans un campement organisé sur la place de la mairie, duquel ils auraient une nouvelle fois été évacués par la police le 5 avril 2018, avant de rejoindre un nouveau squat de la ville.

3. Par courrier recommandé du 25 mai 2018, le Défenseur des droits a sollicité du président du conseil départemental de X la communication d'éléments, lui demandant notamment les actuels délais d'attente avant de pouvoir bénéficier d'un rendez-vous au pôle en vue de l'évaluation de la minorité et de l'isolement des mineurs non accompagnés ; le dispositif de mise à l'abri des mineurs non accompagnés organisé dans son département ; le nombre de mineurs non accompagnés actuellement en attente d'évaluation de leur minorité et de leur isolement par le pôle ; le nombre d'entre eux bénéficiant d'une mise à l'abri et les dispositions prises à l'égard des jeunes évalués majeurs pour les orienter vers le droit commun et un hébergement d'urgence, ainsi que les informations remises à cette occasion concernant leur accès aux droits et notamment au juge des enfants.

4. En l'absence de réponse, une relance a été adressée au président du conseil départemental le 2 août 2018, laquelle est également demeurée sans réponse.

5. Fin décembre 2018, le Défenseur des droits a de nouveau été alerté sur la situation plus générale des mineurs non accompagnés se trouvant dans le département de X, et notamment sur les délais d'attente avant qu'il soit procédé à leur évaluation.

6. Le 18 janvier 2019, un deuxième courrier de relance a été adressé au président du conseil départemental.

7. Parallèlement, par courrier du même jour, le Défenseur des droits a interrogé la directrice du pôle, géré par l'association Y.

8. Par courriers respectifs des 4 et 6 février 2019, la directrice du pôle et le président du conseil départemental de X ont adressé au Défenseur des droits des éléments de réponse.

9. Par courrier recommandé du 20 décembre 2019, le Défenseur des droits a adressé au président du conseil départemental de X, à la directrice du pôle, et au président de l'association Y une note récapitulative, leur indiquant qu'il pourrait conclure à l'existence d'une atteinte à l'intérêt supérieur des jeunes gens se déclarant mineurs non accompagnés.

10. En réponse, le président du conseil départemental de X et le président de l'association Y ont transmis leurs observations au Défenseur des droits, respectivement par courriers recommandés des 17 janvier 2020 et 31 janvier 2020.

11. Quant à la directrice du pôle, elle n'a pas apporté de nouveaux éléments de réponse.

II. ANALYSE

12. La Convention internationale relative aux droits de l'enfant prévoit dans son article 1^{er} que, « *Au sens de la présente convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt, en vertu de la législation qui lui est applicable* ». Elle dispose en son article 2 que « *1. Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation* ».

13. Selon l'article 20 de cette même convention, « *tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciale de l'État* ».

14. Il résulte de ces dispositions, comme le rappelait le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies dans son observation générale N°6 du 1^{er} septembre 2005, que « *la jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est [donc] pas limitée aux enfants de l'État partie et doit dès lors impérativement, sauf indication contraire expresse de la Convention, être accessible à tous les enfants y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie* ».

15. Les obligations juridiques qui en découlent comprennent tant des obligations de faire que des obligations de ne pas faire. L'État a, en effet, la responsabilité de prendre des mesures visant à garantir l'exercice de ces droits sans discrimination, mais également de s'abstenir de prendre certaines mesures attentatoires aux droits de ces enfants.

16. Le Défenseur des droits rappelle que les départements sont liés par les obligations découlant de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant à l'égard des mineurs non accompagnés comme ils le sont à l'égard de tout enfant présent sur leur territoire.

17. Le Défenseur des droits n'ignore pas les difficultés rencontrées par les départements dans l'accueil, l'évaluation et la prise en charge des mineurs non accompagnés depuis plusieurs années. De façon très concrète, au travers des saisines qui lui sont adressées, le Défenseur des droits est mobilisé sur la question et a déjà rappelé l'État à ses responsabilités dans le soutien et l'aide qui aurait dû être apportée aux départements.

18. En outre, il considère qu'il est impératif de tenir compte dans le système de répartition nationale du nombre de jeunes qui se présentent spontanément pour un accueil et une évaluation et du nombre de jeunes majeurs accompagnés par les départements pour ne pas surcharger et pénaliser ceux qui sont fortement impactés par les primo-arrivants et/ou qui accompagnent les jeunes sur des durées plus longues, y compris après leur majorité.

A. L'accueil provisoire d'urgence et la procédure d'évaluation mis en œuvre dans le département de X

19. L'association Y exerce la mission d'évaluation de la minorité, de l'isolement et de la vulnérabilité sur délégation du conseil départemental de X depuis février 2011.

20. D'après les informations transmises par l'association Y, l'équipe d'évaluation est composée d'un chef de service, d'un agent d'accueil, d'une psychologue et de huit évaluateurs. Ces derniers ont des profils variés : ils sont éducateurs spécialisés, juristes et professionnels diplômés en relations internationales ou en ethnologie.

21. En 2017, le pôle dédié à l'évaluation des mineurs non accompagnés a été scindé en deux services distincts, l'un chargé de l'évaluation et l'autre chargé de l'accueil provisoire d'urgence, pour mieux répondre à l'augmentation du nombre d'arrivées de jeunes exilés se déclarant mineurs non accompagnés sur le territoire du département.

22. Aux termes de son courrier du 6 février 2019, le président du conseil départemental de X a indiqué au Défenseur des droits qu'en 2018, 3123 jeunes gens se disant mineurs non accompagnés s'étaient présentés dans le département, contre 2319 en 2017. Il ajoute que l'augmentation du nombre de présentations est d'environ 35 % par an depuis 2015.

23. En raison de l'augmentation du nombre de jeunes gens se présentant au pôle et conscient de ses obligations, le conseil départemental a augmenté les moyens, notamment en matière d'évaluation, alloués à l'association Y. En 2018, hors masse salariale, le département avait consacré 43 millions d'euros à l'accueil des mineurs non accompagnés. En 2019, la dépense liée à cette mission est estimée à 58 millions d'euros (1 million pour l'évaluation, plus de 5 millions pour l'accueil provisoire d'urgence et plus de 51 millions pour la prise en charge des mineurs non accompagnés).

24. Le Défenseur des droits a conscience de la constante croissance du nombre de personnes se disant mineures non accompagnées se présentant dans le département de X, des difficultés qui en découlent et des efforts consentis par le conseil départemental pour faire face à cette situation. Il tient en outre à saluer la décision du département de ne pas recourir au fichier d'appui à l'évaluation de la minorité des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille (« AEM »), mis en place par le décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019¹, qui paraît porter atteinte aux droits des mineurs non accompagnés.

1) *L'accès à l'accueil provisoire d'urgence*

25. Aux termes de l'article L. 223-2 du code de l'action sociale et des familles, « *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 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* ».

¹ Décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes

26. Pour l'application de ces dispositions, l'article R. 221-11 du même code 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. IV. Au terme du délai mentionné au I, ou avant l'expiration de ce délai si l'évaluation a été conduite avant son terme, le président du conseil départemental saisit le procureur de la République en vertu du quatrième alinéa de l'article L. 223-2 et du second alinéa de l'article 375-5 du code civil. En ce cas, l'accueil provisoire d'urgence mentionné au I se prolonge tant que n'intervient pas une décision de l'autorité judiciaire ».

27. D'après les éléments apportés au Défenseur des droits par le conseil départemental et l'association Y, la procédure conduite auprès des personnes se déclarant mineures non accompagnées est la suivante : lorsqu'une personne se présente au pôle, elle est d'abord enregistrée à l'accueil. Ensuite, un entretien d'évaluation de premier niveau mené par un évaluateur, d'une durée moyenne de 30 à 45 minutes avec le jeune exilé, permet « de comprendre s'il dépend bien du [pôle] ou s'il faut l'orienter vers d'autres services ». D'après la directrice du pôle, si la personne « est estimée[e] relever de notre établissement sur la base de ces éléments, nous transmettons au Département une demande de Recueil Provisoire d'Urgence (RPU), afin de [la] mettre à l'abri avant de procéder à son évaluation. Les jeunes qui ne font pas l'objet d'un RPU se voient systématiquement fixer un rendez-vous d'évaluation, à l'issue duquel un rapport émettant un avis sur leur minorité et leur isolement est rédigé ».

28. Elle précise en outre que, si lors de sa présentation au pôle, la personne n'est pas en mesure de réaliser cet entretien de premier niveau dans de bonnes conditions, tant physiques que psychologiques, celui-ci est reporté au jour suivant et une nuit en hébergement hôtelier est proposée, ce quelles que soient les conditions de minorité ou d'isolement de cette personne. Il s'agit d'une modalité « mise en œuvre à l'égard de toute personne qui se déclare MNA et qui présente de prime abord une vulnérabilité particulière nécessitant le report de l'entretien ».

29. À l'issue de cet entretien de premier niveau, les orientations identifiées sont les suivantes :

- Soit « il n'y a aucun doute sur la majorité de la personne » : elle est alors orientée vers des dispositifs destinés aux personnes majeures. Une convocation pour un second entretien lui est remise mais elle ne bénéficie pas d'un accueil provisoire d'urgence, sauf exception ;
- Soit l'intéressé est considéré mineur : il bénéficie alors d'un accueil provisoire d'urgence dans l'attente d'un entretien de second niveau destiné à approfondir la connaissance de sa situation ;
- Soit l'entretien de premier niveau n'a pas permis au pôle de se prononcer sur la majorité ou la minorité : l'intéressé bénéficiera dans ce cas d'un accueil provisoire d'urgence et d'un entretien de second niveau.

2) L'évaluation de la minorité et de l'isolement

30. En application de l'article 4 alinéas 2 et 3 de l'arrêté du 20 novembre 2019², « l'évaluation sociale se déroule dans une langue comprise par l'intéressé, le cas échéant

² Arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles relatif aux modalités de l'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. Cet arrêté abroge et remplace l'arrêté du 17 novembre 2016.

avec le recours d'un interprète, faisant preuve de neutralité vis-à-vis de la situation. L'intéressé est informé des objectifs et des enjeux de l'évaluation sociale qui doit être une démarche empreinte de neutralité et de bienveillance. Il est notamment avisé qu'il pourra être pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance d'un autre département s'il est évalué mineur et privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille à l'issue de l'évaluation ».

31. L'article 6 de ce même arrêté prévoit que l'évaluateur doit veiller au « *caractère pluridisciplinaire de l'évaluation sociale* ». Cette pluridisciplinarité repose sur au moins une des deux modalités suivantes :

- « - les entretiens avec la personne évaluée sont menés par au moins deux évaluateurs ayant des qualifications ou des expériences différentes, qui interviennent soit simultanément, soit de façon séquentielle ;*
- le rapport d'évaluation sociale est relu par une équipe composée de personnes ayant des qualifications ou des expériences différentes avant validation par le responsable d'équipe ».*

32. L'article 7 de l'arrêté du 20 novembre 2019 prévoit quant à lui qu'à chaque stade de l'évaluation sociale, les évaluateurs veillent à confronter l'apparence physique de la personne évaluée, son comportement, sa capacité à être indépendante et autonome, sa capacité à raisonner et à comprendre les questions posées avec l'âge qu'elle allègue. L'alinéa 3 de cet article dispose en outre que « *les éléments recueillis dans le cadre de la mise à l'abri doivent être communiqués à l'évaluateur ou aux évaluateurs, et sont pris en compte dans le rapport d'évaluation sociale* ».

33. Selon la procédure suivie par le pôle dans le département de X et d'après les informations transmises au Défenseur des droits, lors de l'entretien de premier niveau, l'évaluateur explique à la personne le déroulement de l'évaluation, ses objectifs et ses enjeux et l'informe sur ses droits conformément à l'article 4 de l'arrêté du 20 novembre 2019. En outre, un interprète est mobilisé si l'évaluateur ne parle pas lui-même la langue du jeune exilé.

34. De plus, l'association Y ajoute que la psychologue et l'infirmier du service sont « *mobilisables dès la présentation du jeune* » et « *participent, au besoin, à l'évaluation des besoins en santé* ». À ce titre, le jeune exilé peut être orienté vers les dispositifs de santé de droit commun en cas de besoin, et il est fait recours au SAMU ou aux pompiers en cas d'urgence.

35. Cet « *entretien d'évaluation de premier niveau* » reprend, selon l'association Y, les six critères définis par l'article 8 de l'arrêté du 20 novembre 2019, à savoir l'état-civil de la personne, la composition familiale, la présentation des conditions de vie dans le pays d'origine, l'exposé des motifs de départ et du parcours migratoire, les conditions de vie depuis l'arrivée en France et le projet de la personne. À la suite de cet entretien, un premier avis est formulé concernant la situation du jeune exilé, à la fois sur sa minorité, son isolement et sa vulnérabilité.

36. Le président du conseil départemental et le président de l'association Y indiquent que cet entretien, dit de premier niveau, est réalisé par un évaluateur qualifié, ayant bénéficié *a minima* d'une formation de 21h (formation interne à l'association Y, formation ENM/CNFPT/ENPJJ sur l'évaluation, formation interculturelité...).

37. Il ressort des éléments transmis au Défenseur des droits que les jeunes gens évalués majeurs se voient remettre une « *fiche d'information aux droits* », dans laquelle sont mentionnées les modalités de saisine du juge des enfants ainsi qu'une liste de lieux vers lesquels ils peuvent se diriger pour obtenir des soins médicaux, des repas, un hébergement

d'urgence, des douches, un accueil de jour... Le Défenseur des droits tient à saluer la remise de cette notice très complète.

B. Un dispositif qui exclut les personnes « manifestement majeures » de l'accès à un accueil provisoire d'urgence

1) *L'enjeu de l'accueil provisoire d'urgence*

38. Il ressort des éléments qui précèdent que si tous les jeunes gens se disant mineurs font l'objet d'un rendez-vous d'évaluation, l'entretien de premier niveau permet d'émettre un premier avis sur la minorité, l'isolement et la vulnérabilité des jeunes exilés. Cette procédure tend à distinguer ceux qui bénéficieront d'une mise à l'abri et ceux qui seront orientés « vers d'autres services » dans l'attente de leur rendez-vous d'évaluation.

39. Or, conformément aux dispositions prévues par l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, toute personne se disant mineure non accompagnée doit faire l'objet d'un recueil provisoire d'urgence dans l'attente de l'évaluation de sa situation. En outre, l'arrêté du 28 juin 2019³ prévoit dans son article 2 que, « *Au titre de la mise à l'abri des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, le montant de la participation forfaitaire de l'Etat s'établit à 90 € par personne et par jour dans la limite de 14 jours, puis à 20 € par personne et par jour dans la limite de 9 jours supplémentaires. Ce montant est dû à la condition que le président du conseil départemental atteste que la personne a bénéficié d'un hébergement adapté à sa situation, ainsi que d'un premier accompagnement social ».*

40. Si le Défenseur des droits prend note de l'argument avancé par le président du conseil départemental, et l'association Y selon lequel le premier entretien permet de « *recueillir les éléments constituant le faisceau d'indices [...] qui faciliteront l'aide à la décision* », il relève que cet entretien de premier niveau s'apparente déjà à un entretien d'évaluation plutôt qu'à un enregistrement purement administratif préalable à une évaluation socio-éducative. En effet, seule une première évaluation selon laquelle la personne « *dépend bien du [pôle]* », c'est-à-dire selon laquelle elle est mineure et isolée ou qu'un doute existe, lui ouvre ensuite droit à l'accueil provisoire d'urgence.

41. Le Défenseur des droits a rappelé à plusieurs occasions la nécessité de faire du premier accueil un échange consacré au recensement de la demande des jeunes exilés et aux explications quant aux procédures à venir. Or en l'espèce un entretien de première évaluation a bien lieu le jour même où les jeunes exilés se présentent au pôle, avant même qu'ils aient pu bénéficier d'un temps de répit qui leur permettrait de se présenter dans de bonnes conditions, tant physiques que psychologiques, à une évaluation de leur minorité. Cette procédure place ces jeunes gens dans des conditions inadaptées à un entretien et ne peut à ce titre justifier qu'un premier avis soit donné sur son fondement.

42. Outre le fait que l'accueil provisoire d'urgence contribue à une mise en confiance et un apaisement du jeune exilé, propice à une plus grande sincérité dans les propos, il apparaît qu'en l'absence de mise à l'abri, les jeunes se disant mineurs non accompagnés se retrouvent à la rue et sont parfois contraints d'aller dans des squats dédiés aux adultes, comme cela a été le cas s'agissant du squat à Z, sans accompagnement quelconque dans l'attente de leur évaluation.

³ Arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille

43. Le président de l'association Y indique, dans son courrier du 31 janvier 2020, regretter que « *l'ensemble des personnes se déclarant mineurs non accompagnés n'aient pu bénéficier de l'accueil provisoire d'urgence [...] faute de places suffisantes financées par le département* ». Il précise que la situation devrait évoluer cette année grâce à l'action menée auprès du département de X pour obtenir des moyens supplémentaires, ce que le Défenseur des droits salue.

44. Dans son courrier du 4 février 2019, la directrice du pôle indiquait, qu'en 2018, sur les 3123 personnes évaluées par le pôle, seules 607 avaient bénéficié d'un accueil provisoire d'urgence, soit 19,4 % d'entre elles. En outre, sur les 690 personnes en attente d'évaluation au 25 janvier 2019, seules 102 étaient mises à l'abri.

45. D'après les informations transmises par le président du conseil départemental, entre août et décembre 2019, 131 personnes ont été immédiatement mises à l'abri à l'issue de l'entretien de premier niveau, sur les 985 personnes qui se sont présentées au pôle, soit 13,3% d'entre elles. Le Défenseur des droits constate donc une diminution, entre 2018 et 2019, de la part des personnes se disant mineures et isolées qui bénéficient d'un accueil provisoire d'urgence.

46. En outre, il convient de relever que la procédure mise en place par le pôle ne respecte que partiellement l'article 7 de l'arrêté du 20 novembre 2019, qui prévoit que « *les éléments recueillis lors de la mise à l'abri doivent être communiqués à l'évaluateur* » et sont pris en compte dans le rapport d'évaluation sociale puisque les jeunes évalués à l'issue du premier entretien comme manifestement majeurs ne sont pas « mis à l'abri » et qu'*a fortiori*, aucun élément ne peut être communiqué à l'évaluateur.

47. L'absence d'accompagnement éducatif dans l'attente de leur évaluation de minorité place ces jeunes exilés dans une position de grande vulnérabilité pouvant entraîner des conséquences graves pour leur intégrité physique et morale. En outre, ils arrivent au pôle après, bien souvent, de nombreuses nuits passées à la rue, confus, fatigués et peu disposés à subir un entretien d'évaluation.

48. Les textes en vigueur et l'enjeu très important que représente l'accueil provisoire d'urgence pour les personnes se disant mineures non accompagnées, commandent qu'il soit proposé de manière inconditionnelle.

2) *Les limites du recours au critère de la « majorité manifeste » dans l'octroi de l'accueil provisoire d'urgence*

49. Le Conseil d'État a rappelé, dans trois ordonnances du 25 janvier 2019⁴, que :

« sous réserve des cas où la condition de minorité ne serait à l'évidence pas remplie, il incombe aux autorités du département de mettre en place un accueil d'urgence pour toute personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, confrontée à des difficultés risquant de mettre en danger sa santé, sa sécurité ou sa moralité en particulier parce qu'elle est sans abri. Lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour le mineur intéressé, une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette mission porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

[...] La délivrance à une personne se disant mineure, privée de la protection de sa famille et sans abri, se présentant aux services du département, d'un rendez-vous à échéance de plusieurs semaines pour qu'il soit procédé à cette évaluation préalablement à son accueil constitue une carence caractérisée dans

⁴ Conseil d'État, 25 janvier 2019, ordonnances n° 427169 / n° 427170 / n° 427167.

l'accomplissement de la mission d'accueil du département, susceptible de porter une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

50. Le Conseil d'État n'apporte cependant aucune précision relative à la notion retenue dans son arrêt, de « *condition de minorité* » qui ne serait « *à l'évidence pas remplie* ». À ce titre, le Conseil d'État, dans sa décision du 5 février 2020⁵, utilise à nouveau cette notion sans la développer ou la préciser davantage.

51. Or, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 21 mars 2019⁶, rappelle qu'il résulte de la constitution, « *une exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant* ». Cette exigence impose que les mineurs présents sur le territoire national bénéficient de la protection légale attachée à leur âge. Il s'ensuit que les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu doivent être entourées des garanties nécessaires afin que des personnes mineures ne soient pas indûment considérées comme majeures.

52. Cette exigence impose aux autorités notamment administratives en charge de l'évaluation de minorité des personnes se disant mineures non accompagnées que soit interprétée de façon extrêmement restrictive la notion de condition de minorité qui ne serait « *à l'évidence pas remplie* ».

53. Ainsi, pour éviter l'écueil de l'appréciation subjective de l'apparence physique d'une personne, le Défenseur des droits considère que seules les personnes qui reconnaîtraient d'elles-mêmes leur majorité pourraient être considérées comme ne satisfaisant manifestement pas à la condition de minorité requise, pour bénéficier d'un accueil provisoire d'urgence, tel qu'il est prévu par l'article R.221-11 du CASF, qui impose aux départements de mettre en place un accueil provisoire d'urgence pour toute « *personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille* ».

54. Le fonctionnement mis en place dans le département de X semble être justifié par un manque de moyens, compte tenu de l'augmentation du nombre de jeunes se disant mineurs non accompagnés. Toutefois, le Conseil d'État a rappelé dans ses ordonnances précitées que « *Les contraintes inhérentes à l'organisation de cette évaluation ne sauraient justifier que le département se soustraie à l'obligation d'accueil prévue par le législateur* ».

55. Selon le Défenseur des droits, pour être conforme aux textes en vigueur, la procédure devrait être la suivante lorsqu'une personne se déclarant mineure non accompagnée se présente au pôle :

- Un entretien d'accueil au cours duquel la procédure lui est expliquée et les premiers éléments recueillis ;
- Si la personne se déclare mineure et isolée, elle bénéficie d'un accueil provisoire d'urgence ;
- Un entretien d'évaluation intervient quelques jours plus tard, permettant une évaluation par une équipe pluridisciplinaire ;
- Un second entretien peut intervenir, si nécessaire ;
- Un rapport d'évaluation portant sur la minorité et l'isolement est ensuite rédigé et transmis au conseil départemental ;
- Au cas où la minorité ne serait pas reconnue par le département, une décision formalisée est notifiée à la personne, sur laquelle figurent les voies de recours.

⁵ Conseil d'État, 5 février 2020 (N° 428478, 428826)

⁶ Conseil Constitutionnel, 21 mars 2019, Décision n°2018-768 QPC

- **Le Défenseur des droits conclut que l'absence d'accueil provisoire d'urgence inconditionnel pour toutes les personnes se déclarant mineures non accompagnées n'est pas conforme à l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, et engendre des atteintes aux droits et une rupture d'égalité entre les jeunes gens se présentant au pôle pour y être évalués.**
- **Le Défenseur des droits recommande au département de X d'organiser, en lien avec l'association Y, l'accueil provisoire d'urgence de toute personne se disant mineure non accompagnée, de manière inconditionnelle.**

C. Des efforts à poursuivre sur les modalités d'accueil provisoire d'urgence

1) *Une nette amélioration des délais d'évaluation*

56. D'après les informations transmises par le président du conseil départemental de X le 6 février 2019, « *les délais d'évaluation au [pôle] fluctuent aujourd'hui entre 2 et 3 mois* ». Il ajoutait que le département avait alloué davantage de moyens à l'association Y et que, « *à activité constante, ces moyens devaient permettre de ramener les délais d'évaluation à 15 jours et de garantir une fluidité du dispositif* ».

57. Quant à la directrice du pôle, elle indique qu'au 25 janvier 2019, les rendez-vous d'évaluation socio-éducative étaient fixés dans un délai de 2 mois et 22 jours.

58. Les objectifs de fluidité de l'évaluation en termes de délais et la réduction du temps de l'évaluation à cinq jours à compter de la première présentation de la personne se disant mineure n'étaient donc pas, à ce moment-là, tenus. Ces délais n'étaient pas satisfaisants, et ce d'autant moins qu'à peine 15% des jeunes gens se présentant comme mineurs non accompagnés bénéficiaient d'un accueil provisoire d'urgence ; la grande majorité se trouvant à la rue pendant plus de deux mois, dans l'attente de l'évaluation socio-éducative.

59. La situation a, depuis, évolué positivement. En effet, le directeur de l'association Y indique, dans son courrier du 31 janvier 2020, que les délais d'évaluation s'élèvent désormais en moyenne à 7 jours, ce que confirme le président du conseil départemental.

- **Le Défenseur des droits prend acte, et salue, l'amélioration des délais d'évaluation de la minorité et de l'isolement dans le département de X, ramenés de 2 mois et 22 jours à 7 jours entre janvier 2019 et janvier 2020.**

2) *Des efforts à poursuivre pour améliorer les conditions d'accueil provisoire d'urgence*

60. D'après les informations communiquées par le président du conseil départemental dans son courrier du 17 janvier 2020, la mise à l'abri des jeunes se disant mineurs non accompagnés reposait en 2018 sur un dispositif à quatre niveaux :

- 52 places de service d'accueil d'urgence étaient dédiées à la l'association Y sur la « permanence enfants du monde », dont 6 places en mini-collectif et 46 places en appartements. Le président du conseil départemental précise que « *ces places s'adressent exclusivement aux personnes dont la minorité ne fait pas de doute et qui font l'objet d'une mesure d'assistance éducative* » et « *permettent un début de prise en charge, un approfondissement de l'évaluation sociale de la situation de la personne, la réalisation de bilans de santé* ».
- Le service d'accueil des mineurs non accompagnés disposait, en 2018, de 90 places dédiées « *exclusivement aux personnes en cours d'évaluation, avant décision ou en attente d'orientation, dans le cadre d'un RPU ou « hors mesure* » ». Le service d'accueil des mineurs non accompagnés s'appuie sur de l'hébergement hôtelier et sur

un service d'accueil de jour, avec une durée moyenne de mise à l'abri alors inférieure à 2 mois.

- L'aide sociale à l'enfance offre des places d'accueil lorsque les dispositifs de l'association Y sont saturés. À ce titre, le président du conseil départemental précise que cela « *s'est produit de façon systématique en 2018 et début 2019 au regard des flux d'accueil* ».
- Le département a recours à l'hébergement hôtelier de façon temporaire lorsque le dispositif d'accueil est saturé dans son ensemble.

61. Le président du conseil départemental précise que le département a renforcé son offre de places dédiées courant 2019, « *ce qui a entraîné une plus grande fluidité entre le dispositif de mise à l'abri et les places de prise en charge pérenne* ». En outre, la capacité du service d'accueil des mineurs non accompagnés a été portée à 100 places le 1^{er} juin 2019.

62. Le président de l'association Y, aux termes de son courrier du 31 janvier 2020, précise que « *les jeunes les plus vulnérables en raison de leur jeune âge, de troubles psychologiques, de problèmes de santé physique ou encore les jeunes filles enceintes sont pris en charge dans les foyers du département ou encore dans le cadre du mini-collectif de la Plateforme Enfant du Monde* » et que « *les mineurs non accompagnés de moins de 15 ans ne sont jamais hébergés à l'hôtel, mais orientés vers d'autres dispositifs de l'aide sociale à l'enfance* ».

63. Il ajoute que, « *bien conscient que l'hébergement en hôtel reste insatisfaisant* », les hôtels avec lesquels l'association Y est en partenariat sont des hôtels « *qui répondent à des critères de qualité et de fiabilité* ».

64. La Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2013 sur la situation des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne (2012/2263(INI)) demande aux États membres, dans son article 18, de garantir à ces mineurs, quel que soit leur statut et dans les mêmes conditions que les enfants ressortissants du pays d'accueil « *un accès à un hébergement approprié : cet hébergement doit toujours être doté d'infrastructures sanitaires adéquates, il ne doit jamais être en centre fermé et, durant les premiers jours, les mineurs non accompagnés doivent être hébergés dans un centre spécialisé à leur intention avant d'être redirigés vers une formule d'hébergement plus stable ; les mineurs non accompagnés doivent toujours être séparés des adultes ; les centres d'hébergement doivent être adaptés aux besoins des mineurs et disposer d'infrastructures appropriées ; l'hébergement en familles d'accueil et en "unités de vie" ainsi que l'hébergement commun avec des parents mineurs ou d'autres mineurs proches du mineur non accompagné devraient être encouragés quand ils sont appropriés et voulus par le mineur* ».

65. Le Défenseur des droits considère que l'hébergement à l'hôtel n'est pas une solution satisfaisante pour des mineurs. Elle doit être proscrite pour les jeunes gens se présentant comme mineurs non accompagnés, particulièrement vulnérables, qui ont bien souvent vécu des événements dramatiques et subi d'importants traumatismes au cours de leur parcours migratoire. La mise à l'hôtel ne leur permet, en effet, pas de bénéficier d'un accompagnement socio-éducatif satisfaisant ni d'être accompagnés comme ils le devraient en matière d'accès à la santé, et ce même si le président de l'association Y précise qu'« *un accompagnement de proximité est fourni par l'équipe pluridisciplinaire [...] qui se déplace régulièrement sur site, de jour et de nuit, pour repérer les besoins des jeunes, les accompagner dans différentes activités ainsi qu'aux rendez-vous administratifs ou de santé qu'ils peuvent avoir* ».

66. Aux termes de son courrier du 17 janvier 2020, le président du conseil départemental précise que « *le recours à l'hôtel [...] est de courte durée (moins de 2 mois)* », « *qu'il ne s'agit pas seulement d'une mise à l'abri, mais qu'une offre de service (accueil de jour, santé) y est*

associée » et « qu'elle ne concerne pas toutes les personnes mises à l'abri, les plus jeunes et les plus vulnérables sont immédiatement orientées vers une autre forme d'hébergement ».

67. Quant au président de l'association Y, il indique que l'hébergement en mise à l'abri est d'une durée moyenne inférieure à 2 mois et s'étend au-delà de l'évaluation, « le temps nécessaire à une orientation vers un dispositif pérenne de protection de l'enfance pour les jeunes qui sont reconnus MNA ».

- **Le Défenseur des droits conclut qu'une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance ne devrait pas comprendre un hébergement à l'hôtel, y compris dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence, car cette forme d'hébergement ne répond pas aux besoins et à l'intérêt supérieur des enfants.**
- **Le Défenseur des droits recommande au département de X :**
 - de poursuivre les efforts engagés pour mettre un terme à l'accueil hôtelier des jeunes exilés se présentant comme mineurs non accompagnés ;
 - de veiller à ce que la prise en charge des mineurs par le service d'accueil des mineurs non accompagnés soit la plus brève possible, en orientant les jeunes évalués mineurs vers un dispositif pérenne de protection de l'enfance dès leur évaluation.

DÉCISION

Au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits :

- Prend acte de la constante croissance du nombre de personnes se disant mineures non accompagnées se présentant dans le département de X, des difficultés qui en découlent et des efforts consentis par le conseil départemental pour faire face à cette situation ;
- Salue la décision du département de ne pas recourir au fichier d'appui à l'évaluation de la minorité des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille (« AEM »), mis en place par le décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019, qui paraît porter atteinte aux droits des mineurs non accompagnés ;
- Conclut que l'absence d'accueil provisoire d'urgence inconditionnel pour toutes les personnes se déclarant mineures non accompagnées n'est pas conforme à l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, et engendre des atteintes aux droits et une rupture d'égalité entre les jeunes gens se présentant au pôle pour y être évalués ;
- Recommande au conseil départemental de X d'organiser, en lien avec l'association Y, l'accueil provisoire d'urgence de toute personne se disant mineure non accompagnée, de manière inconditionnelle ;
- Salue l'amélioration des délais d'évaluation de la minorité et de l'isolement dans le département de X, ramenés de 2 mois et 22 jours à 7 jours entre janvier 2019 et janvier 2020 ;
- Conclut qu'une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance ne devrait pas comprendre un hébergement à l'hôtel, y compris dans le cadre d'un accueil provisoire

d'urgence, car cette forme d'hébergement ne répond pas aux besoins et à l'intérêt supérieur des enfants ;

➤ Recommande au conseil départemental de X :

- de poursuivre les efforts engagés pour mettre un terme à l'accueil hôtelier des jeunes exilés se présentant comme mineurs non accompagnés ;
- de veiller à ce que la prise en charge des mineurs par le service d'accueil des mineurs non accompagnés soit la plus brève possible, en orientant les jeunes évalués mineurs vers un dispositif pérenne de protection de l'enfance dès leur évaluation.

Jacques TOUBON