

## COMMUNICATION AU COMITE DES DROITS DE L'ENFANT

**Communication en vue de l'ouverture d'une enquête sur  
les violations graves et systématiques de la Convention relative  
aux droits de l'enfant commises par la France relatives à la situation des enfants  
migrants non accompagnés sous sa juridiction**

4 Novembre 2020



Auteurs : Camille Oberkampf ([coberkampf@oberkampf-avocats.com](mailto:coberkampf@oberkampf-avocats.com)) et  
Delphine Mahé ([dmahe@m2s-avocats.com](mailto:dmahe@m2s-avocats.com)), avocats au barreau de Paris et  
membres de l'Alliance des Avocats pour les Droits de l'Homme.

## PRESENTATION DES ORGANISATIONS REQUERANTES

### LE CONSEIL FRANÇAIS DES ASSOCIATIONS POUR LES DROITS DE L'ENFANT (COFRADE)

Madame Armelle LE BIGAUT-MACAUX, Présidente

Adresse : 14 rue Mondétour  
75001, Paris, France  
Téléphone : + 33 (0)1.45.81.09.09  
Email : [contact@cofrade.org](mailto:contact@cofrade.org)

- Oscar MONOD et Léhana CROCHET, services civiques ; et  
- Roxane DAVIATTE et Caroline MABIT, stagiaires,  
ont activement participé à l'élaboration de la présente Communication.

Le *COFRADE* fédère cinquante-trois associations pour porter leurs positions communes d'une seule et même voix auprès des politiques. Il a pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en France. En coordonnant l'action de ses associations membres, il cherche à promouvoir les droits de l'enfant et exerce un rôle de plaidoyer auprès des pouvoirs publics.

### KIDS EMPOWERMENT

Monsieur Christophe-Claude CHARLES-ALFRED, Vice-président et Coordonnateur général de la présente communication

Adresse : 9, rue du Colonel Combes  
75007 Paris, France  
Téléphone : + 33 (0) 6 41 57 51 40  
Email : [christophe.charles.alfred@kidsempowerment.org](mailto:christophe.charles.alfred@kidsempowerment.org)

- Emily HELSTROM, Aya GORAIEB, stagiaires ; et  
- Kieran MACTAGUE, Volontaire,  
ont activement participé à l'élaboration de la présente Communication.

*Kids Empowerment* est une organisation non gouvernementale de droit français créée en 2016 qui a pour objet d'assurer la conformité des États aux exigences du droit international applicables aux enfants et aux jeunes, notamment à la Convention Internationale des Droits de l'Enfant et ses protocoles facultatifs. Depuis sa création, l'Organisation a focalisé son travail sur les droits des enfants migrants en France et à l'étranger.

### CONSEILS :

#### **Camille Oberkampff**

Membre de l'AADH  
Avocat au barreau de Paris  
4 rue de la Paix  
75002 Paris, France  
T : +33(0)188320355  
[coberkampff@oberkampff-avocats.com](mailto:coberkampff@oberkampff-avocats.com)

#### **Delphine Mahé**

Membre de l'AADH  
Avocat au barreau de Paris  
61/63 avenue Raymond Poincaré  
75116 Paris, France  
T : +33(0)156820003  
[dmahe@m2s-avocats.com](mailto:dmahe@m2s-avocats.com)

## SOMMAIRE

<b>GLOSSAIRE</b> .....	<b>1</b>
<b>SYNTHESE</b> .....	<b>2</b>
<b>I. INTRODUCTION</b> .....	<b>6</b>
(1) <i>Les MNA en France</i> .....	6
(2) <i>Le cadre légal de l'accueil et de la prise en charge des MNA en France</i> .....	7
(3) <i>La présentation de la saisine</i> .....	8
(4) <i>La procédure</i> .....	9
<b>II. LA MÉTHODOLOGIE</b> .....	<b>10</b>
<b>III. LA VIOLATION DES OBLIGATIONS INCOMBANT A LA FRANCE EN VERTU DE LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT ET AUTRES INSTRUMENTS LIÉS</b> 12	
<b>A. LE DROIT A L'IDENTITE (ARTICLE 8)</b> .....	<b>12</b>
(1) <i>Des actes d'état civil contestés</i> .....	13
(2) <i>Des évaluations « à charge » condamnables</i> .....	14
(3) <i>L'absence de reconstitution de l'état civil</i> .....	20
(4) <i>Les conséquences du déni de minorité</i> .....	21
<b>B. LE PRINCIPE DE PROTECTION INCONDITIONNELLE DE L'ENFANCE (ARTICLES 3, 6, 19, 20, 27 ET 34-36)</b> .....	<b>23</b>
(1) <i>La présomption de majorité généralisée</i> .....	23
(2) <i>L'isolement arbitrairement remis en cause</i> .....	25
(3) <i>Le refus de mise à l'abri</i> .....	25
(4) <i>La protection défaillante</i> .....	27
<b>C. L'INTERET SUPERIEUR DE L'ENFANT (ARTICLE 3)</b> .....	<b>31</b>
(1) <i>L'ISE ignoré par le législateur français</i> .....	32
(2) <i>L'ISE absent des protocoles de coopération entre l'État et les départements</i> .....	33
(3) <i>L'ISE placé au second plan dans la pratique</i> .....	33
<b>D. LE PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION (ARTICLE 2)</b> .....	<b>34</b>
(1) <i>Un corpus législatif et réglementaire distinct du droit commun</i> .....	35
(2) <i>Une disparité territoriale de l'accueil à la prise en charge</i> .....	36
(3) <i>Un déséquilibre territorial reconnu par les autorités</i> .....	39
(4) <i>Un traitement différent de celui des mineurs isolés français</i> .....	40
<b>E. LES MESURES D'APPLICATION GENERALES (ARTICLE 4)</b> .....	<b>41</b>
(1) <i>L'allocation de ressources insuffisante et dommageable</i> .....	41
(2) <i>Une gouvernance défaillante</i> .....	44
(3) <i>L'information, la sensibilisation, la formation lacunaires des personnels</i> .....	46
(4) <i>Le manque de données exhaustives</i> .....	46
<b>F. LA PROTECTION DE LA VIE PRIVEE (ARTICLE 16)</b> .....	<b>47</b>
(1) <i>L'introduction du fichage des MNA</i> .....	48
(2) <i>Les dérives anticipées se matérialisent</i> .....	50
<b>G. LE DROIT D'EXPRIMER SON OPINION (ARTICLE 12)</b> .....	<b>54</b>
(1) <i>Le manque d'information, préalable nécessaire à l'expression</i> .....	54
(2) <i>Sans représentant légal, le MNA est laissé sans voix</i> .....	54
(3) <i>La parole du mineur ignorée tout au long de son parcours vers une prise en charge</i> .....	55
(4) <i>Le défaut de recours effectifs</i> .....	56
<b>H. ACCES AUX SOINS (ARTICLES 24, 26, ET 39)</b> .....	<b>57</b>
(1) <i>L'absence d'examen de santé préliminaire pendant la phase d'évaluation</i> .....	57
(2) <i>L'accès à la couverture maladie semé d'embûches</i> .....	58
(3) <i>Des difficultés liées au consentement au soin en l'absence de représentant légal</i> .....	59
(4) <i>L'accès limité aux services de santé mentale</i> .....	60
(5) <i>Des besoins exacerbés en contexte de COVID-19</i> .....	61

<b>I.</b>	<b>LE DROIT A L'EDUCATION (ARTICLE 28)</b> .....	<b>61</b>
	(1) <i>L'accès à l'éducation injustement conditionné</i> .....	63
	(2) <i>Des délais de procédure limitant toute chance de scolarisation effective</i> .....	64
	(3) <i>Des orientations contraires à l'ISE</i> .....	64
<b>J.</b>	<b>LA LIBERTE DE CIRCULATION DES MNA (ARTICLE 37)</b> .....	<b>64</b>
<b>IV.</b>	<b>L'IMPUTATION DES VIOLATIONS A L'ETAT FRANÇAIS</b> .....	<b>65</b>
<b>V.</b>	<b>SUR L'EXISTENCE DE VIOLATIONS GRAVES OU SYSTEMATIQUES</b> .....	<b>67</b>
<b>A.</b>	<b>LA CONDITION D'UNE VIOLATION GRAVE OU SYSTEMATIQUE DES DROITS STIPULES PAR LA CONVENTION</b> .....	<b>67</b>
<b>B.</b>	<b>LA NATURE GRAVE ET SYSTEMATIQUE DES VIOLATIONS CONSTATEES</b> .....	<b>69</b>
	(1) <i>Des violations manifestement graves</i> .....	69
	(2) <i>Des violations systématiques ancrées dans le droit et la pratique</i> .....	72
<b>VI.</b>	<b>DEMANDES AU COMITÉ</b> .....	<b>80</b>

## GLOSSAIRE

AADH	Alliance des Avocats pour les Droits de l'Homme
ADF	Assemblée des départements de France
ADJIE	Accompagnement et défense des jeunes étrangers isolés
AEM	Appui à l'évaluation de la minorité (fichier)
AME	Aide médicale d'État
Anafé	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASMIE	Association de Solidarité avec les Mineurs Isolés Étrangers
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CASNAV	Centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouveaux arrivants et des enfants du voyage.
CE	Conseil d'État
CIDE	Convention relative aux droits de l'enfant (1989)
CEDH	Cour Européenne des droits de l'Homme
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CMU	Couverture maladie universelle
CNPE	Conseil national de la protection de l'enfance
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CRA	Centre de rétention administrative
DDD	Défenseur des Droits
DPJJ	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
EGM	États Généraux des Migrations
HCFEA	Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGJ	Inspection générale de la justice
ISE	Intérêt supérieur de l'enfant
MDM	Médecins du Monde
MMNA	Mission mineurs non accompagnés
MNA	Mineur non accompagné
MSF	Médecins sans frontières
OPP	Ordonnance de placement provisoire
PASS	Permanence d'Accès aux Soins de Santé
PUMA	Protection universelle maladie
RESF	Réseau éducation sans frontières
TA	Tribunal administratif
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

## SYNTHESE

Selon les données officielles les plus récentes, la France comptait 16 760 enfants migrants non accompagnés en 2019. Ce chiffre déjà très préoccupant est nécessairement inférieur à la réalité, car il ne prend pas en compte les enfants exclus de toute prise en charge avant ou après leur évaluation de minorité, ni ceux qui ne sont pas identifiés par l'État.

État partie à la Convention relative aux droits de l'enfant, la France s'engageait dans son cinquième rapport périodique soumis au Comité à aborder la « question très sensible » des mineurs non accompagnés<sup>1</sup> « avec responsabilité et en gardant à l'esprit que la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer. »<sup>2</sup>

Pourtant, les violations des droits de ces enfants migrants non accompagnés présents sur le territoire français perdurent et continuent d'être dénoncées tant par des institutions officielles françaises que par le Comité lui-même. Notamment, le 24 septembre 2020, dans un communiqué de presse, la Défenseure des droits dénonçait officiellement les conditions « inhumaines » dans lesquelles vivent ces enfants.

Or, l'État français continue d'ignorer ces signalements réguliers, tout comme les recommandations formulées par le Comité à de nombreuses reprises. En effet, comme cela sera démontré dans cette Communication présentée au Comité, la situation, loin de s'améliorer, continue d'être caractérisée par une violation grave et systématique de multiples droits des enfants migrants non accompagnés.

Les recherches dont les résultats ont abouti à la présentation de cette Communication ont été menées par une équipe pluridisciplinaire comprenant des avocats, chercheurs et experts de terrain, ainsi que des travailleurs sociaux et volontaires. Ces travaux de grande ampleur ont duré plusieurs mois et ont concerné un nombre significatif de départements français, frontaliers ou non, en métropole et en Outre-mer.

L'approche choisie a été de collecter des données qualitatives et quantitatives existantes sur la problématique des enfants migrants non accompagnés en France, dont la majorité a fait l'objet de rapports publiés par des institutions officielles, telles que le Défenseur des Droits, la Mission « Mineurs Non Accompagnés » du Ministère de la justice français, ou encore la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, ainsi que la société civile par la voix d'associations à envergure et crédibilité internationales telles que Médecins sans frontières ou Médecins du monde. D'autre part, des données portant sur les situations individuelles d'enfants migrants non accompagnés ont été recueillies auprès d'acteurs de terrain.

Ce travail de collaboration entre divers experts a permis d'opérer des constats objectifs, indiquant l'existence de violations graves et systématiques de multiples droits reconnus par la Convention dans la prise en charge des enfants migrants non accompagnés présents sur le territoire français.

Ces violations résultent principalement de deux facteurs : d'une part, ces enfants sont victimes d'un déni de minorité qui les prive du dispositif de protection national et, d'autre part, leur

---

<sup>1</sup> La terminologie de mineur non accompagné (ou MNA) est celle communément utilisée par les institutions en France et sera employée dans la Communication.

<sup>2</sup> Cinquième rapport périodique de la France, CRC/C/FRA/5, reçu le 8 octobre 2012 (para. 535).

traitement est caractérisé par de cruelles inégalités au sein du territoire français qui découlent d'un manque important de coordination des différentes structures concernées.

Ceci étant précisé, afin de démontrer et de souligner tant l'ampleur que la multiplicité de ces violations, il convient de les présenter successivement.

**Premièrement**, des informations de source officielle révèlent que (i) les actes d'état civil du mineur non accompagné font l'objet d'une suspicion généralisée, des protocoles officiels prévoyant que certains documents doivent être *a priori* considérés comme non valables ; (ii) l'évaluation de la minorité de ces enfants est conduite à charge, certains protocoles officiels prévoyant leur réalisation directement au poste de police ; et (iii) cette évaluation est réalisée à partir de critères subjectifs, tels que l'apparence physique, et de méthodes telles que les tests osseux, pourtant condamnés par le Comité lui-même ainsi que par le corps médical à de multiples reprises. Alors même que la loi française prévoit que ces tests ne doivent être réalisés qu'en cas de doute, ils sont en pratique bien souvent réalisés en priorité.

Ces pratiques constituent des violations du droit à l'identité de l'enfant prévu par l'article 8 (2) de la Convention et instaurent un véritable déni de minorité qui prive l'enfant de la protection de l'État et de tout accès aux droits qui lui sont reconnus par la Convention.

**Deuxièmement**, des informations fiables révèlent aussi que (i) contrairement aux recommandations du Comité ainsi qu'au droit français, ces enfants se voient fréquemment refuser une protection au motif que leur minorité est contestée, contrevenant au principe de présomption de minorité ; (ii) de nombreux enfants migrants non accompagnés se voient refuser une mise à l'abri dans l'attente de l'évaluation de leur minorité ; (iii) ceux qui sont pris en charge pendant la procédure d'évaluation sont généralement logés en hôtel social, sans aucun suivi social, éducatif ou prise en charge adaptée.

Ces pratiques constituent des violations au principe de protection inconditionnelle de l'enfance prévu aux articles 3, 6, 19, 20, 27, et 34 à 36 de la Convention.

**Troisièmement**, la majorité des normes nationales ou locales impactant directement ou indirectement les mineurs non accompagnés sont adoptées sans évaluation préalable de leur impact sur l'intérêt de l'enfant et font manifestement primer d'autres intérêts, tels que la lutte contre l'immigration irrégulière.

Ces pratiques constituent une violation du principe de primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant prévu par l'article 3 de la Convention.

**Quatrièmement**, les mineurs non accompagnés font l'objet d'un traitement différencié à double titre. D'une part, par rapport aux mineurs nationaux, par exemple s'agissant du remboursement forfaitaire de l'État prévu pour leur mise à l'abri d'urgence et la phase d'évaluation, qui n'a pas d'équivalent pour les enfants français. D'autre part, en fonction des départements ; en 2019, le taux de reconnaissance de minorité entre départements variait de 16,6 à 100%. Le Ministère de la justice français lui-même, dans un rapport de 2018, a noté que les différences de traitement entre départements pouvaient avoir des conséquences lourdes sur l'avenir des mineurs non accompagnés.

Ces pratiques violent le principe de non-discrimination consacré par l'article 2 de la Convention.

**Cinquièmement**, les Requérantes ont constaté (i) l'insuffisance manifeste des ressources allouées par l'État français à la prise en charge des enfants migrants non accompagnés, le remboursement forfaitaire pour la mise à l'abri du mineur étant fixé à 90 euros par jour pendant 14 jours, puis 20 euros pendant 9 jours avant de s'arrêter le 23<sup>ème</sup> jour ; (ii) l'absence d'autorité de contrôle dédiée au traitement des mineurs non accompagnés au niveau national et (iii) de graves lacunes dans l'information et la formation des personnes responsables de la prise en charge de ces mineurs.

Ces éléments constituent une violation des mesures d'application générale prévues à l'article 4 de la Convention.

**Sixièmement**, la France a introduit le recours massif aux fichiers d'Appui à l'Évaluation de la Minorité, qui collectent des données personnelles d'identification des mineurs, telles que l'état civil, la langue parlée, des photos ou encore des données biométriques et en autorise le traitement. Si le droit français encadre, traditionnellement, le consentement des mineurs au traitement de leurs données personnelles de façon stricte, cela n'est pas appliqué aux enfants migrants non accompagnés. Certains protocoles officiels prévoient en effet que l'opposition du mineur à la collecte de ses données peut être prise en compte, nécessairement de manière défavorable, dans l'évaluation de sa situation.

Le recours au fichage de ces enfants migrants non accompagnés viole leur droit à la vie privée visé à l'article 16 de la Convention.

**Septièmement**, des données fiables indiquent qu'un représentant légal n'est pas systématiquement désigné pour ces mineurs, contrairement aux prescriptions du Comité. De plus, en l'absence d'accès systématique aux rapports d'évaluation le concernant, à un interprète ou même à un avocat, le mineur ne dispose pas de moyens de recours effectifs.

Ceci contrevient au droit du mineur d'exprimer librement son opinion, prévu par l'article 12 de la Convention.

**Huitièmement**, l'organisme français de protection de l'enfance lui-même admet que (i) les bilans de santé des enfants migrants non accompagné ne sont pas systématiques ; (ii) la prise en charge des psycho-traumatismes de ces mineurs est quasiment inexistante ; et (iii) l'ouverture à la couverture de l'assurance maladie durant la phase d'évaluation est très rare.

Ces éléments empêchent le mineur d'avoir accès aux soins de manière effective, en violation des articles 24, 26 et 39 de la Convention.

**Neuvièmement**, la scolarisation de ces enfants est souvent subordonnée à la prise en charge du mineur par l'Aide sociale à l'enfance, alors même que cette condition n'est pas prévue par la loi française, et malgré la condamnation de ces pratiques par plusieurs tribunaux administratifs français.

Ces pratiques entravent l'exercice de son droit à l'éducation par le mineur visé à l'article 28 de la Convention.

**Dixièmement**, de nombreux enfants migrants non accompagnés font l'objet de mesures de rétention. Des données fiables ont permis de constater que la majorité de ces mesures sont annulées par la justice, démontrant leur caractère abusif. L'accès à la justice est cependant très complexe pour les mineurs non accompagnés. De surcroît, leur enfermement ne se limite pas

à la rétention administrative en centre dédié : de nombreux mineurs sont enfermés suite à des opérations de police et maintenus en détention malgré l'invocation de leur minorité.

Ces pratiques constituent des violations de la liberté de circulation de ces enfants, prévue à l'article 37 de la Convention.

Les manquements énumérés ci-dessus sont imputables à l'État français qui s'est pourtant engagé, en ratifiant la Convention relative aux droits de l'enfant, à garantir à tout enfant relevant de sa juridiction l'ensemble des droits énoncés dans ce texte. Les actions et inaction des organes exécutif, législatif et judiciaire de l'État français engagent également sa responsabilité.

Les informations collectées lors des recherches menées par les Requérantes amènent à constater que les violations de la Convention commises par l'État français sont **graves**, au sens de l'article 13 du Protocole additionnel. En effet, elles concernent un nombre important de victimes et ont une ampleur considérable, tant dans le temps, puisqu'elles durent depuis plus de dix ans, que territorialement, dans la mesure où l'ensemble du territoire (France hexagonale et d'Outre-mer) est concerné. Enfin, ces violations causent un préjudice particulièrement important aux victimes puisqu'elles ont un impact sur tous les domaines de leur vie : leur sécurité, leur santé, leur éducation, leur développement et leur insertion.

De plus, les violations dont il est fait état dans la présente Communication sont **systématiques**. En effet, il s'agit de violations institutionnelles généralisées et enracinées dans un cadre juridique dérogatoire au droit commun de la protection de l'enfance et faisant primer la lutte contre l'immigration irrégulière et des considérations financières sur l'intérêt des mineurs non accompagnés. Leur occurrence aléatoire est ainsi plus qu'improbable.

L'État français a ouvertement ignoré les multiples recommandations formulées par le Comité au sujet de son traitement des mineurs non accompagnés. Il a lui-même admis ses défaillances qui sont, au demeurant, régulièrement soulignées par des rapports provenant d'administrations telles que le Ministère de la justice lui-même.

Considérant la persistance de la France à refuser la mise en œuvre des mesures nécessaires à la préservation des droits de ces enfants, une enquête diligentée par le Comité et dont les résultats seraient publics apparaît aujourd'hui indispensable.

Au regard de ce qui précède et des annexes jointes à la présente Communication et qui y sont intégrées par référence, il est demandé au Comité (i) de considérer qu'il existe des informations crédibles indiquant des violations graves et systématiques commises par la République française à l'encontre des mineurs non accompagnés présents sur son territoire, (ii) d'initier les démarches nécessaires afin qu'une procédure d'enquête soit menée à propos de ces violations, conformément à l'article 13 du troisième Protocole additionnel ; (iii) de conclure que la France, partie à la Convention relative aux droits de l'enfant, viole gravement et systématiquement les droits des mineurs non accompagnés présents sur son territoire et prévus par la Convention ; (iv) formuler les observations et recommandations nécessaires à la protection des victimes ; (v) publier un compte rendu de cette procédure dans les conditions prévues à l'article 13 (6) du troisième Protocole additionnel.

## I. INTRODUCTION

Le 25 septembre 2020, la Défenseure des Droits (DDD) dénonçait les conditions « inhumaines » dans lesquelles survivent les enfants migrants non accompagnés dans le nord de la France.<sup>3</sup> Quelques jours plus tôt, le Président de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme alertait le Ministre de l'Intérieur sur la dégradation de l'accueil des personnes migrantes en ces temps de crise sanitaire.<sup>4</sup> Ces alertes font écho à de nombreuses autres, concernant tout le territoire français et ce, depuis de nombreuses années.

Alors que la France semble incapable de respecter ses obligations vis-à-vis de ces milliers d'enfants présents sur son propre territoire, elle s'engage en revanche à accueillir cinq cents mineurs non accompagnés rescapés de l'incendie du camp de Moria, en Grèce.<sup>5</sup>

Le contraste saisissant entre l'image officielle de la France, qui se proclame patrie des droits de l'Homme, et la réalité de ce pays qui ne fait que peu de cas de cette catégorie de mineurs arrivant sur son territoire, interroge sur l'inconséquence manifeste des pouvoirs publics vis-à-vis des violations graves et systématiques des droits de l'enfant détaillées dans la présente Communication (la Communication).

### (1) Les MNA en France

La notion de mineur non-accompagné (MNA) désigne des individus âgés de moins de dix-huit ans, de nationalité étrangère, se trouvant sur le territoire français sans adulte responsable.<sup>6</sup> Ils sont en grande majorité des garçons (95,5%) âgés de 15 ans ou plus (90%).<sup>7</sup>

S'il n'existe pas à ce jour de données précises sur le nombre de MNA présents en France, la Mission mineurs non accompagnés (MMNA) rattachée au Ministère de la justice annonçait dans son dernier rapport annuel le nombre de seize mille sept cent soixante en 2019.<sup>8</sup> Ce chiffre est nécessairement inférieur à la réalité puisqu'il se limite aux personnes déclarées MNA et portées à la connaissance de la cellule et ne prend donc en compte ni les « invisibles » qui ne sont pas identifiés par les autorités, ni les « exclus », rejetés par ces dernières avant ou après leur évaluation de minorité.<sup>9</sup>

Les données officielles indiquent par ailleurs que, sur l'année 2019, le nombre de MNA pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) était en légère baisse par rapport à l'année précédente, en contraste drastique avec l'augmentation de 85% constatée en 2017.<sup>10</sup>

Conformément à l'article L.112-3 alinéa 1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), ces derniers entrent dans le champ de la protection de l'enfance de droit commun, qui vise à « garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa

---

<sup>3</sup> Défenseur des droits, Communiqué de Presse, 24 septembre 2020 [A166].

<sup>4</sup> Courrier du Président de la CNCDH au Ministre de l'intérieur, 22 septembre 2020 [A163].

<sup>5</sup> InfoMigrants, Communiqué de Presse, 24 septembre 2020 [A167].

<sup>6</sup> Jusqu'en 2016, la notion de mineur isolé étranger (MIE) était davantage utilisée. Ce changement de terminologie ne sera pas analysé ici dans la mesure où il ne modifie en rien les problématiques soulevées dans la présente communication. Quelle que soit la terminologie employée, les MNA/MIE sont des enfants.

<sup>7</sup> MMNA, Rapport annuel 2019, mai 2020 [A144] (pp. 7-8).

<sup>8</sup> MMNA, Rapport annuel 2019, mai 2020 [A144] (p. 7).

<sup>9</sup> Parce qu'ils ne demandent pas de protection, ne sont pas signalés ni repérés par les autorités.

<sup>10</sup> MMNA, Rapport annuel 2019, mai 2020 [A144] (p. 7).

*moralité et son éducation, dans le respect de ses droits.* »<sup>11</sup> Selon l’alinéa 5 du même article, « [l]a 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. »<sup>12</sup>

Malheureusement, dans la pratique, le dispositif de prise en charge de ces enfants s’éloigne de plus en plus du droit commun, comme il sera développé plus loin.

## **(2) Le cadre légal de l’accueil et de la prise en charge des MNA en France**

La France a ratifié la Convention relative aux droits de l’enfant adoptée par l’Assemblée Générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 (CIDE), le 7 août 1990.

La CIDE dispose notamment en son article 2 : « [l]es 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 ... ».<sup>13</sup>

De plus, selon l’article 20 de la CIDE : « [t]out 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. »

D’autres instruments de droit international sont applicables à la protection et à la prise en charge des MNA par la France, tels que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950<sup>14</sup> et la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, qui prévoit notamment en son article 24 que « [l]es enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être » et que « [d]ans tous les actes relatifs aux enfants, qu’ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l’intérêt supérieur de l’enfant doit être une considération primordiale. »<sup>15</sup>

En droit interne, la protection des MNA est régie par la loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l’enfant<sup>16</sup>, principalement codifiée dans le Code de l’action sociale et des familles (CASF). L’exigence de protection de l’enfance, qui « impose que les mineurs présents sur le territoire national bénéficient de la protection légale attachée à leur âge » a par ailleurs été rappelée récemment par le Conseil Constitutionnel.<sup>17</sup>

Depuis les années 1980, la protection de l’enfance est déléguée aux départements sous le contrôle de l’inspection générale des affaires sociales (IGAS).<sup>18</sup>

Ainsi, les acteurs responsables de la prise en charge des MNA en France sont :

---

<sup>11</sup> L.112-3 Code de l’action sociale et des familles (CASF) [A171], al. 1.

<sup>12</sup> Article L.112-3 CASF [A171], al. 5.

<sup>13</sup> Convention relative aux droits de l’enfant (CIDE), 20 novembre 1989 [A5].

<sup>14</sup> Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950 [A2].

<sup>15</sup> Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, 18 décembre 2000 [A8].

<sup>16</sup> Loi n° 2016-297 relative à la protection de l’enfant, NOR : FDFX1507648L, 14 mars 2016 [A36].

<sup>17</sup> Conseil Constitutionnel, Décision n°2018-768 QPC du 21 mars 2019 [A87] (para. 6).

<sup>18</sup> Voir loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l’État [A4], et articles L.221-1 s. CASF [A171].

- les conseils départementaux, en charge de l'accueil, de la mise à l'abri et de la prise en charge des MNA au titre de la protection de l'enfance ;
- Les services de l'État (préfecture), en matière d'éducation, de santé, de sécurité, et de soutien dans le dispositif d'évaluation des MNA ;
- Les associations qui prennent effectivement en charge les MNA en tant que délégataires des conseils départementaux.

En pratique, le parcours des MNA dans le dispositif français diffère de celui des enfants français privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, et se déroule en 3 étapes.

**1. L'accueil provisoire** : l'article R. 221-11 (I) du CASF prévoit que « *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...* »

**2. L'évaluation** : au cours de cette période d'accueil provisoire d'urgence, « *le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de cette personne au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement.* »<sup>19</sup> C'est lors de cette phase que l'âge et l'isolement du MNA seront évalués afin de déterminer s'il relève ou non de la protection de l'enfance. Ce prérequis conditionne l'accession par l'enfant à ses droits.

**3. La prise en charge ou son refus** : selon les conclusions de l'évaluation, le président du conseil départemental pourra saisir le juge afin d'obtenir le placement du mineur au sein de l'ASE. Dans ce cadre, il est important de mentionner l'existence d'un système de « clé de répartition » entre collectivités territoriales, permettant aux magistrats décidant de la prise en charge d'un MNA de le renvoyer dans un département différent de celui qui l'a accueilli initialement.<sup>20</sup> Ce système de péréquation (couramment appelé « clé de répartition ») est défini annuellement par décret sur la base de critères démographiques.<sup>21</sup>

A ces trois étapes s'ajoutent souvent des recours en justice, notamment contre des décisions de refus ou d'arrêt de prise en charge.

### (3) La présentation de la saisine

Face au constat d'une détérioration manifeste des conditions d'accueil et de prise en charge des MNA en France en violation des prescriptions de la CIDE, accentuée par le contexte de pandémie de Covid-19 qui affecte le pays depuis le premier trimestre 2020, il est apparu indispensable que les informations qui suivent soient portées à la connaissance du Comité afin que celui-ci puisse diligenter une enquête au plus vite et prendre les mesures qui s'imposent.

---

<sup>19</sup> Article R. 221-11 (II) du CASF [A171].

<sup>20</sup> Article L. 221-2-2 du CASF [A171].

<sup>21</sup> Les derniers objectifs de répartition proportionnée des MNA sont détaillés dans une Décision du Ministère de la justice, NOR : JUSF2016264S, 2 juillet 2020 [A157].

Si, par souci de clarté, la Communication énumère les droits de la CIDE qui font l'objet de violations graves et systématiques par la France, ces dernières découlent en fait de deux problématiques principales :

- Le déni de minorité dont sont victimes la majorité de ces personnes et qui non seulement leur ferme tout accès au dispositif de protection de l'enfance de droit commun, mais également tout accès à leurs droits en tant qu'enfant ;
- L'inégalité de traitement des MNA sur le territoire en fonction des départements d'accueil et de prise en charge, résultat d'une décentralisation défailante en manque cruel de coordination et d'harmonisation.

Les violations par la France de ses engagements au titre de la Convention internationale des droits de l'enfant développés supra ne sont ni des manquements mineurs, ni des cas isolés.

Elles ont des conséquences dramatiques sur des milliers d'enfants migrants particulièrement vulnérables arrivant en France sans représentant légal et souvent avec des histoires de vie et des parcours migratoires traumatisants.

Au regard de la persistance de la France à refuser la mise en œuvre des mesures nécessaires à la préservation des droits de ces enfants, une enquête diligentée par le Comité dont les résultats seraient publics apparaît aujourd'hui indispensable

Ainsi, les deux associations requérantes (Le COGRADE et KIDS EMPOWERMENT, ci-après les « Associations Requérantes »), accompagnées d'une équipe d'avocats membre de l'ALLIANCE DES AVOCATS POUR LES DROITS DE L'HOMME (AADH), ont pris l'initiative de porter à l'attention du Comité les informations fiables développées ci-après.

#### **(4) La procédure**

Le 7 janvier 2016, la France ratifiait le Protocole facultatif à la CIDE établissant une procédure de présentation de communications adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 20 novembre 2014 (le « Troisième Protocole »)<sup>22</sup> qui prévoit en ses articles 13 et 14 une procédure d'enquête en cas de violations graves ou systématiques par un État partie des droits énoncés dans la Convention et ses protocoles facultatifs.

La France n'a fait aucune déclaration en vertu de l'article 7 du Troisième Protocole susceptible de limiter la compétence du Comité dans le cadre de la procédure d'enquête susmentionnée.

Le Comité est donc compétent pour recevoir la présente Communication et prendre les décisions qui s'imposent en vertu des articles 13 et 14 du Troisième Protocole et conformément à son Règlement intérieur<sup>23</sup> adopté lors de sa soixante-deuxième session.

En vertu dudit article 13, les Associations Requérantes soumettent ainsi par la présente Communication au Comité des renseignements crédibles indiquant que la France, État partie à la CIDE, porte gravement et systématiquement atteinte aux droits de l'Enfant énoncés dans la

---

<sup>22</sup> Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, 19 décembre 2011 [A23].

<sup>23</sup> Comité des droits de l'enfant, Règlement intérieur au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, CRC/C/62/3, 16 avril 2013 [A27].

Convention, dans le cadre de l'accueil et de la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) présents sur son territoire.

Les Requérantes demandent au Comité, après réception des informations transmises et compte tenu d'éventuelles observations formulées par la France, de charger un ou plusieurs de ses membres d'effectuer une enquête sur les violations graves et systématiques dénoncées dans la présente Communication, comme prévu par l'article 13(2) du Protocole facultatif.

À la suite de cette enquête, les conclusions du Comité ainsi que d'éventuelles observations et recommandations seront communiquées à l'État français.<sup>24</sup>

Les Requérantes demandent que les résultats de cette procédure soient publiés dans les conditions prévues à l'article 13(6) du Troisième Protocole.

## II. LA MÉTHODOLOGIE

La présente Communication a pour objet d'apporter au Comité des « *informations crédibles indiquant qu'un État partie porte gravement [et] systématiquement atteinte aux droits énoncés dans la Convention* »<sup>25</sup> dans le cadre de l'accueil et de la prise en charge des MNA présents sur le territoire national.

### *Les acteurs*

Les travaux préparatoires ayant mené à cette communication ont été conduits diligemment par une équipe pluridisciplinaire comprenant des avocats, des juristes, des chercheurs, des travailleurs sociaux et des volontaires.

Ainsi, au-delà des Associations Requérantes et des avocats signataires, de nombreuses organisations spécialisées dans la protection des droits de l'enfant ou œuvrant pour la défense des droits des MNA en France ont été sollicitées pour participer à l'élaboration de la Communication.

Parmi elles, les associations suivantes ont activement contribué à la collecte des données qualitatives et quantitatives qui ont rendu cette communication possible et qui sont jointes en annexe : les États Généraux des Migrations (EGM), Médecins sans frontières (MSF), Paris d'Exil, Sorosa et Utopia56.

D'autres associations ont également apporté leur soutien à cette initiative dans le cadre de leur participation au pôle juridique, notamment la Ligue des Droits de l'Homme (LDH) et le Gisti.

Enfin, des chercheurs et experts de terrain ont collaboré au projet en partageant leurs travaux et expériences sur les problématiques relatives à l'accueil et à la prise en charge des MNA en France métropolitaine et en outre-mer.

### *Périmètre géographique*

Les violations des droits de l'enfant dont sont victimes les MNA présents sur le territoire français ne sont malheureusement pas limitées localement. Celles-ci, comme il le sera

---

<sup>24</sup> Article 13(4) du Troisième Protocole.

<sup>25</sup> Voir Troisième Protocole, article 13(1).



### *L'analyse, la rédaction et la compilation des données*

Le traitement, l'analyse et la synthèse des informations obtenues ont été réalisés par les avocats soussignés sous la direction des Associations Requérantes.

Les documents référencés dans le texte de la Communication sont fournis en annexe dans un ordre chronologique. L'URL de ceux qui sont disponibles en ligne y est précisée<sup>26</sup>. Ces documents pourront également être fournis au Comité en version PDF sur demande.

Les documents disponibles publiquement (ex : rapports, jurisprudences, articles de presse) sont compilés en **Annexe A**. Les données fournies par les associations de terrain en vue d'être transmises au Comité sont réunies dans l'**Annexe B**. Enfin, les données relatives à la situation individuelle de MNA ont été compilées séparément en **Annexe C**. Ces dernières sont particulièrement sensibles et sont soumises au Comité de manière confidentielle afin de l'assister dans son évaluation de la crédibilité des renseignements fournis et de faciliter l'enquête sollicitée par la présente Communication.

## **III. LA VIOLATION DES OBLIGATIONS INCOMBANT A LA FRANCE EN VERTU DE LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT ET AUTRES INSTRUMENTS LIÉS**

### **A. Le droit à l'identité (Article 8)**

L'article 8 de la CIDE dispose :

- 1. Les États parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale.*
- 2. Si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les États parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible.*

Le Comité considère que « l'âge et la date de naissance d'un enfant font partie de son identité et que les États parties sont tenus de respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, sans le priver d'aucun des éléments qui la constituent. »<sup>27</sup>

Néanmoins, la minorité des individus se présentant en France comme mineurs isolés est systématiquement remise en cause par les autorités compétentes. En effet, l'admission d'un MNA à l'Aide sociale à l'enfance lui permettant de bénéficier d'une protection à ce titre, est conditionnée par l'évaluation de sa situation au regard notamment de ses déclarations sur son âge. Or, si ce critère s'est vu ériger en pierre angulaire de détermination de la minorité, les

---

<sup>26</sup> Le document est disponible en cliquant directement sur « URL » dans l'annexe le référençant, à la ligne correspondant à celui-ci.

<sup>27</sup> Voir notamment Comité des droits de l'enfant, *J.A.B. c/ Espagne*, CRC/C/81/D/22/2017, 31 mai 2019 [A98] (par. 13.10) ; Comité des droits de l'enfant, *A.L. c/ Espagne*, CRC/C/81/D/16/2017, 31 mai 2019 [A99] (par. 12.10) ; Comité des droits de l'enfant, *RK c/ Espagne*, CRC/C/82/D/27/2017, 18 septembre 2019 [A112] (par. 9.10) ; *H.B. c/ Espagne*, CRC/C/83/D/25/2017, 7 février 2020 [A133] (par. 10.10).

moyens permettant d'y parvenir souffrent de nombreuses dérives et d'une absence globale de fiabilité.

### (1) Des actes d'état civil contestés

L'article 47 du Code civil, confirmé par la jurisprudence<sup>28</sup> établit une présomption de validité des actes d'état civil étrangers. Pour autant, ce principe est trop souvent, voire systématiquement dans certains départements<sup>29</sup>, remis en cause.<sup>30</sup>

Par exemple, une personne s'est vue contester sa qualité de mineur alors même qu'elle avait présenté pas moins de 5 documents d'état civil attestant tous des mêmes date et lieu de naissance, sous prétexte que deux d'entre eux ne pouvaient être authentifiés par le Ministère des affaires étrangères.<sup>31</sup> Les conséquences d'une telle pratique sont graves puisqu'en l'espèce, le mineur -- dont la minorité a finalement été reconnue par la Cour administrative d'appel compétente après 4 ans de procédure -- faisait l'objet d'un arrêté du préfet lui faisant obligation de quitter le territoire français avec interdiction de retour d'une durée de 1 an.

De plus, les notes d'évaluation [de minorité] établies par les départements illustrent également cette pratique. Un individu se présentant comme mineur non accompagné avec un extrait d'acte de naissance et son jugement supplétif se voit opposer que « cela ne suffit pas à prouver [son] identité ».<sup>32</sup> Cet exemple est malheureusement loin d'être isolé.<sup>33</sup>

Dans certains départements, des protocoles officiels prévoient expressément que certains documents d'identité comme les extraits d'acte de naissance sont *a priori* considérés comme non valables.<sup>34</sup> En pratique, le MNA fait donc face à une suspicion de fraude qui ne donne pourtant pas lieu à une enquête précise et approfondie.

Au mieux, il bénéficie d'évaluations hâtives menées par des professionnels sans expertise en

---

<sup>28</sup> Cour d'Appel (CA) de Paris, RG16/08481, 8 juillet 2016 [A42] (la Cour considère que l'original d'un extrait d'acte de naissance produit revêtant un tampon officiel de la commune guinéenne de naissance, est présumé authentique, en absence de fraude documentaire qui n'est ni alléguée, ni prouvée. Elle ajoute qu'il est normal que l'acte de naissance ne comporte pas de photographie et considère que l'intéressé est présumé en être le possesseur de bonne foi, sauf preuve contraire, laquelle n'est pas apportée en l'espèce. Elle considère que les suspicions des services départementaux et du ministère public ne valent pas preuve. En conséquence, elle juge que le document présenté par l'intéressé est suffisant pour justifier de son identité et de sa minorité.)

<sup>29</sup> Cimade, LDH, RESF, et al., Courier au Président du TGI de Montpellier, novembre 2019 [B14] (paragraphe 5-6).

<sup>30</sup> Voir par ex. : Département du Loiret, courrier de refus de prise en charge par l'ASE, 27 mars 2018 [C4] ; Département du Loiret, courrier de refus de prise en charge par l'ASE, 23 août 2018 [C7].

<sup>31</sup> Cour Administrative d'Appel (CAA) Marseille, N° 18MA01824, 9 avril 2019 [A91] ; voir également, par exemple, Loiret, courrier de refus de prise en charge, 21 décembre 2017 [C3] (p. 1) (« Vous présentez trois documents d'identité, un jugement supplétif un extrait d'acte de naissance et un certificat de nationalité guinéenne, cependant ces documents ne peuvent attester de votre identité et de votre minorité. »)

<sup>32</sup> Département de la Drôme, Note d'évaluation, 30 décembre 2019 [C22] (p. 3).

<sup>33</sup> Département de la Drôme, Note d'évaluation, 27 janvier 2020 [C27].

<sup>34</sup> Département de la Haute-Savoie, Protocole d'accord entre les services de l'État et le Conseil départemental de la Haute Savoie relatif à la prise en charge des mineurs non accompagnés, 14 décembre 2018 [A80] (pp. 3-4).

la matière<sup>35</sup>. Au pire, il se voit poursuivi en justice et accusé lui-même de fraude.<sup>36</sup>

Saisi de cette question dans le cadre de plusieurs communications individuelles contre l'Espagne, le Comité a déjà conclu qu'un État partie agissait en violation de l'article 8 de la CIDE en niant la valeur probante d'une copie et d'un extrait d'acte de naissance sans avoir demandé l'évaluation formelle préalable par une autorité compétente des informations contenues dans le certificat ni vérifié les informations contenues dans le certificat auprès des autorités du pays d'origine de l'auteur.<sup>37</sup> Dans ces affaires, le Comité a demandé à l'Espagne de veiller à ce que « *toutes les procédures de détermination de l'âge des jeunes qui demandent d'être mineurs soient conformes à la Convention et, en particulier, que dans le cadre de ces procédures [...] les documents présentés par ces jeunes soient pris en compte et, s'ils sont délivrés ou authentifiés par l'autorité compétente de l'État ou l'ambassade, qu'ils soient acceptés comme authentiques.* »<sup>38</sup>

## (2) Des évaluations « à charge » condamnables

En dépit du principe de présomption de minorité, la plupart des départements français continuent de procéder à des évaluations inéquitables et souvent illégales des MNA qui se présentent à eux.<sup>39</sup>

Cette étape de la procédure est pourtant primordiale car c'est d'elle dont dépend la prise en charge du mineur par l'ASE.

Les modalités de l'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille sont détaillées dans l'arrêté du 20 novembre 2019<sup>40</sup> qui prévoit que l'évaluation de la minorité et de l'isolement des MNA est la responsabilité du président du conseil départemental et s'appuie sur un faisceau d'indices qui peut inclure :

- les informations fournies par le préfet grâce au recours au fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM), qui sera détaillé infra (cf. section III.F) ;
- une évaluation sociale aux modalités précises ;

---

<sup>35</sup> UNICEF Rapport UNICEF France : Examen par le Comité des droits de l'enfant de la situation de la France 2020-2022, 29 juin 2020 [A153] (p. 19) ; CNCDH Avis sur les 30 ans de la Convention internationale des droits de l'enfant, 19 novembre 2019 [A122] (pp. 10-11).

<sup>36</sup> Voir par ex. : CAA Marseille, 3<sup>ème</sup> chambre, 19MA00398, 12 décembre 2019 [A126] (para. 6) ; voir également RESF 34 et Cimade, Courrier à l'attention d'Éric Andrieu (Député européen), 18 novembre 2019 [B16] ; voir également Département de Charente Maritime, Protocole relatif à l'accueil et à la prise en charge des mineurs non accompagnés de nationalité étrangère (MNA) en Charente Maritime, 22 octobre 2018 [A74] (p. 3) ; EGM, Groupe chantier « Mineur.es », Synthèse de l'analyse des questionnaires, été 2020 [B22] (p.4) (« *Dans la Loire, les jeunes faisant l'objet d'une décision de refus de reconnaissance de leur minorité sont parfois « convoqués devant le tribunal pour escroquerie ou tentative d'escroquerie ». Dans l'Hérault, ils peuvent être arrêtés et déférés en comparution immédiate.* »)

<sup>37</sup> Comité des droits de l'enfant, Constatations adoptées par le Comité au titre du protocole optionnel de la Convention relative aux droits de l'enfant sur la procédure de communication, concernant la communication n°24/2017 *M.A.B c. Espagne*, CRC/C/83/D/24/2017, 7 février 2020 [A132] (para. 10.10).

<sup>38</sup> Idem (para. 11(a)).

<sup>39</sup> UNICEF, Rapport UNICEF France : Examen par le Comité des droits de l'enfant de la situation de la France 2020-2022, 29 juin 2020 [A153] (p. 19).

<sup>40</sup> Arrêté 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, 20 novembre 2019 [A124] (article 2).

- des examens radiologiques osseux, à certaines conditions.

L'arrêté du 20 novembre 2019 prévoit également que

- « *L'intéressé est informé des objectifs et des enjeux de l'évaluation sociale qui doit être une démarche empreinte de neutralité et de bienveillance.* »<sup>41</sup>
- « *Le président du conseil départemental s'assure également du caractère pluridisciplinaire de l'évaluation sociale de la personne se présentant comme mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille. 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.* »<sup>42</sup>

### ***Des évaluations expéditives et inéquitables***

Alors que le Comité des droits de l'enfant exige que l'opération d'évaluation de l'âge d'un individu soit menée équitablement et dans le respect de la dignité humaine<sup>43</sup>, qu'elle soit complète et conduite par « *des pédiatres et d'autres professionnels capables de combiner différents aspects du développement* »<sup>44</sup>, il apparaît que la réalité en France est toute autre.

En effet, cette opération est souvent déléguées par les départements à des associations qui missionnent un seul travailleur social<sup>45</sup> sans formation pluridisciplinaire<sup>46</sup>.

L'évaluateur intervient en général dès la première présentation de la personne qui lui est référée, sans attendre sa mise à l'abri ou lui laisser le temps de se reposer et de se préparer.<sup>47</sup> Les entretiens sont pour la plupart expéditives.<sup>48</sup>

Le mineur est très généralement dans l'incapacité d'être entendu par manque d'information, d'interprète<sup>49</sup> ou encore d'un représentant légal à ses côtés, en violation des prescriptions de

---

<sup>41</sup> Arrêté 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, 20 novembre 2019 [A124] (article 4).

<sup>42</sup> Arrêté 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, 20 novembre 2019 [A124] (article 6).

<sup>43</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n°6, 2005 [A12] (para. 31 (i)).

<sup>44</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n° 23 sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales [A58] (para. 4).

<sup>45</sup> Voir par ex., Notes d'évaluations datant de 2018 à 2020 et réalisées dans le département de la Drôme, signées par un éducateur spécialisé unique contrairement aux prescriptions de l'article 6 de l'arrêté du 20 novembre 2019 [Annexe C].

<sup>46</sup> Voir notamment MDM, L'accès aux droits et aux soins des mineurs non accompagnés en France : cadre légal et dysfonctionnements, octobre 2017 [A51] (pp. 20-21).

<sup>47</sup> Voir par ex. : DDD, Décision 2020-140, 16 juillet 2020 [A158] (pp. 11-12).

<sup>48</sup> MSF, Les Mineurs non accompagnés, symbole d'une politique maltraitante, juillet 2019 [A107] (p. 36).

<sup>49</sup> Idem (p. 36).

l'Observation Générale 22 du Comité<sup>50</sup> et des recommandations du Comité à l'Espagne dans des jurisprudences récentes.<sup>51</sup>

Au lieu de la neutralité et de la bienveillance prescrites<sup>52</sup> ces entretiens sont aussi largement empreints de suspicion.<sup>53</sup> Par exemple, face à un mineur masqué comme cela était requis pour des raisons sanitaires en pleine épidémie de COVID-19, une éducatrice spécialisée reconnaissant volontiers ne pas être en mesure d'apprécier les caractéristiques physiques de son interlocuteur, n'aura pas de mal à conclure que celui-ci « *ne présente pas les caractéristiques physiques* » d'un mineur de quinze ans.<sup>54</sup>

### ***Le renvoi des MNA au commissariat de police ou au service de gendarmerie***

Alors que l'évaluation initiale des MNA relève en principe de la compétence départementale, l'ingérence des services de police et de la préfecture se généralise, notamment depuis l'avènement du fichier AEM (voir section III.F supra). Ici encore, loin de la neutralité et de la bienveillance prescrite, le mineur se retrouve dans un environnement hostile dans lequel il passe de personne vulnérable à protéger à suspect.

En Charente Maritime, « *lorsque le mineur présumé se présente directement au Conseil Départemental, il est conduit de façon systématique au commissariat de police ou au service de gendarmerie territorialement compétent* » afin de vérifier si celui-ci a fraudé sur son identité.<sup>55</sup> Tout refus du mineur de se plier aux vérifications dans les locaux des forces de l'ordre met fin à sa prise en charge avant-même que l'évaluation de sa minorité et de son isolement, prévue par la loi, ne soit mise en œuvre.

Dans l'Aveyron, le protocole conclu entre l'État et le Département pour l'appui à l'évaluation de la situation des personnes se présentant comme mineur(e)s non accompagné(e)s prévoit que « *Les parties conviennent que lorsqu'une personne sollicite sa mise à l'abri auprès du Conseil départemental via le dispositif d'hébergement d'urgence 115, en qualité de mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, elle est adressée à la préfecture selon les modalités retenues au chapitre 3 du présent protocole.* »<sup>56</sup>

---

<sup>50</sup>Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n°22 sur les principes généraux relatifs aux droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales [A57] (para. 36) (« *Les États parties devraient désigner gratuitement un représentant légal qualifié pour tous les enfants, y compris ceux qui bénéficient d'une protection parentale, ainsi qu'un tuteur dûment formé pour les enfants non accompagnés ou séparés, le plus rapidement possible après l'arrivée des enfants sur leur territoire* »)

<sup>51</sup> Comité des droits de l'enfant *M.A.B. c/ Espagne*, CRC/C/83/D/24/2017, 7 février 2020 [A132] (para. 11(a)) (« *Le Comité recommande à l'État partie de [...] s'assurer que toutes les procédures d'évaluation de minorité des jeunes se présentant comme mineurs soient conformes à la Convention, et notamment, qu'au cours de ces procédures, [...] le jeune concerné se voit attribuer un représentant légal qualifié ou un autre représentant sans délai et gratuitement, que tout avocat désigné pour les représenter soit reconnu et tout représentant légal ou autre puisse assister l'individu pendant le processus d'évaluation de l'âge.* ») (traduction non officielle de l'anglais).

<sup>52</sup> Voir Arrêté du 20 novembre 2019 [A124] (article 4).

<sup>53</sup> Voir par ex. : Département du Loiret, Courriers de refus de prise en charge, 2018-2020 [Annexe C].

<sup>54</sup> Département de la Drôme, Note d'évaluation, 10 mars 2020 [C26] (p. 4).

<sup>55</sup> Département de Charente Maritime, Protocole relatif à l'accueil et à la prise en charge des mineurs non accompagnés de nationalité étrangère (MNA) en Charente Maritime, 22 octobre 2018 [A74] (p. 4).

<sup>56</sup> Département de l'Aveyron, Protocole entre la Préfecture et le Conseil départemental de l'Aveyron pour l'appui à l'évaluation de la situation des personnes se présentant comme mineur(e)s non accompagné(e)s (MNA), 30 juillet 2019 [A110] (p. 7) ; voir également, Département des Bouches-du-Rhône, Protocole entre la préfecture des Bouches-du-Rhône et le Département des Bouches-du-Rhône pour l'appui à l'évaluation de la situation des

Pourtant, les commissariats de police ne semblent pas disposés à accueillir ou accompagner ces enfants. Dans le Nord, le « refus de guichet »<sup>57</sup> au commissariat de Dunkerque est constaté quasi-quotidiennement par les volontaires de l'association Utopia56.<sup>58</sup>

### *L'évaluation subjective de l'apparence physique de l'intéressé*

Le Comité, dans son Observation générale n°6, prévoit que l'évaluation de l'âge d'un MNA « ne devrait pas se fonder uniquement sur l'apparence physique de l'individu. »<sup>59</sup>

Néanmoins, ce critère est bien souvent retenu. Quelques exemples d'évaluations ayant mené à des avis défavorables à une prise en charge par l'ASE illustrent ce phénomène presque normalisé :

- « Il est de taille et de corpulence moyenne. Cependant, il a des mains de grandes tailles, qui ne correspondent pas à celles d'un adolescent de 15 ans [...] Nous ne pouvons apprécier ses caractéristiques physiques dans son ensemble. Néanmoins, elles ne semblent pas correspondre à celles d'un mineur de 15 ans. »<sup>60</sup>
- « La corpulence et le physique [de l'individu] font penser qu'il a fini sa croissance, bien que ses traits de visage fassent jeune. » ... « Physiquement, [il] fait penser à un jeune adulte plus qu'à un adolescent. »<sup>61</sup>
- « Ses traits de visage, sa pilosité et sa corpulence physique font d'avantage penser à ceux d'un adulte plutôt qu'à un adolescent de 15 ans et demi. »<sup>62</sup>
- « Personne de grande taille, musculature développée - Main, visage mature - Je pense qu'il a plus 19-20 ans. »<sup>63</sup>
- « Physiquement, [le MNA] est grand et de forte corpulence. Son ossature fait penser qu'il a terminé sa croissance, bien que sa pilosité soit faible, nous pensons avoir en face de nous un jeune adulte et non un mineur. »<sup>64</sup>

---

personnes se présentant comme mineurs non accompagnés, 20 septembre 2019 [A113] (p. 2) (« Les parties conviennent que les personnes se présentant comme mineures privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille sont adressées, sans délai, à la préfecture. ») ; Département de Haute-Savoie, Protocole entre la préfecture et le conseil départemental pour l'appui à l'évaluation de la situation des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés, 9 mars 2020 [A137] (p. 5).

<sup>57</sup> Refus d'accueil, de mise à l'abri ou d'assistance quelconque sans évaluation préalable.

<sup>58</sup> Voir par ex. : Utopia56, Information préoccupante mineur en danger, 6 août 2020 [C50] ; Utopia56, Information préoccupante mineur en danger, 1<sup>er</sup> septembre 2020 [C61] ; Utopia56, Informations préoccupantes du 29 septembre 2020 [C71, C75].

<sup>59</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n°6, 2005 [A12] (para. 31 (i)).

<sup>60</sup> Département de la Drôme, Note d'évaluation 10 mars 2020 [C26] (p. 1).

<sup>61</sup> Département de la Drôme, Note d'évaluation 27 janvier 2020 [C27] (p. 1).

<sup>62</sup> Département de la Drôme, Note d'évaluation 9 mars 2020 [C25] (p. 1).

<sup>63</sup> Département de la Drôme, Note d'évaluation 8 octobre 2018 [C9] (p. 4).

<sup>64</sup> Département de la Drôme, Note d'évaluation 6 novembre 2019 [C21] (p. 1).

### ***Les recours aux tests osseux proscrits par le Comité***

Malgré les recommandations du Comité en 2009<sup>65</sup>, la condamnation unanime des médecins<sup>66</sup> et la désapprobation d'institutions françaises<sup>67</sup>, la radiologie osseuse continue d'être utilisée dans le cadre de l'évaluation de la minorité des enfants migrants non accompagnés en France.

Toutefois, le nouvel article 388 du Code civil, issu de la Loi du 14 mars 2016<sup>68</sup>, encadre très largement cette pratique et dispose que :

*« Le mineur est l'individu de l'un ou l'autre sexe qui n'a point encore l'âge de dix-huit ans accomplis.*

*Les examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge, en l'absence de documents d'identité valables et lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable, ne peuvent être réalisés que sur décision de l'autorité judiciaire et après recueil de l'accord de l'intéressé.*

*Les conclusions de ces examens, qui doivent préciser la marge d'erreur, ne peuvent à elles seules permettre de déterminer si l'intéressé est mineur. Le doute profite à l'intéressé.*

*En cas de doute sur la minorité de l'intéressé, il ne peut être procédé à une évaluation de son âge à partir d'un examen du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires. »*

Désormais, la loi prévoit donc qu'une fois l'évaluation sociale réalisée par les services du département, si des doutes persistent quant à l'établissement de la minorité de l'intéressé, le Président du Conseil départemental peut décider d'effectuer des vérifications complémentaires.

Si en théorie, ces tests osseux ne peuvent être effectués qu'en dernier recours, sur autorisation judiciaire, lorsque les documents d'état civil ont été reconnus comme non-authentiques et lorsque l'âge allégué semble invraisemblable<sup>69</sup>, dans la pratique, ils sont réalisés en priorité, et ce, alors même que l'évaluation de minorité était favorable<sup>70</sup> ou que l'authenticité des

---

<sup>65</sup> Comité des Droits de l'enfant, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la France, CRC/C/FRA/CO/4, 22 juin 2009 [A16] (paras. 87-88).

<sup>66</sup> Déclaration européenne des professionnels de santé « pour un accès aux soins sans discrimination », 24 avril 2011, [A21].

<sup>67</sup> Comité national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques, Avis n°88, 23 juin 2005 [A11] ; CNCDH, Assemblée plénière, Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers, 26 juin 2014 [A32] (p. 23, Recommandations n° 2) ; DDD, Rapport au Comité des droits de l'enfant, juillet 2020 [A156] (para. 90).

<sup>68</sup> Loi n° 2016-297 relative à la protection de l'enfant, NOR : FDFX1507648L, 14 mars 2016 [A36].

<sup>69</sup> Il convient de noter que le DDD a eu l'occasion de constater que « l'imprécision des conditions fixées à l'article 388 du code civil pour recourir aux examens d'âge osseux [...] conduit toujours actuellement à des pratiques et à des jurisprudences très disparates sur l'ensemble du territoire. [...] Les dispositions de l'article 388 restent [] largement sujettes à l'interprétation. » (DDD, Décision n°2019-275, Observations devant la Cour de cassation, 6 novembre 2019 [A121] (p.12)).

<sup>70</sup> Courrier du Département de l'Hérault à un MNA re : information de l'arrêt de l'accueil provisoire d'urgence, 28 octobre 2019 [C20] (para. 1).

documents n'a pas été remise en cause.<sup>71</sup> Tel est par exemple fréquemment le cas en zone d'attente de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle, alors que le mineur se présente comme tel à la frontière.<sup>72</sup> Or, sur la base de ces examens radiographiques, des personnes maintenues en zone d'attente aéroportuaire se déclarant âgées de moins de dix-huit ans seront considérées comme majeures par l'administration et pourront faire l'objet de procédures d'expulsion du territoire français.

La pratique des tests osseux, devenue extrêmement courante, témoigne d'une entrave grave et caractérisée à de nombreux principes essentiels, au premier rang desquels le droit à l'identité du MNA.

**En premier lieu**, leurs conditions de réalisation sont condamnables. En effet, une position unanime tant sur le plan national (l'article 388 du Code civil ainsi que les articles L1111-4 et suivants du Code de la Santé publique<sup>73</sup>) qu'international<sup>74</sup>, accrédite le fait que cet examen doit s'exercer *après* que le consentement du MNA ait été librement et clairement exprimé dans une langue que celui-ci maîtrise et de manière adaptée à son degré de maturité.<sup>75</sup> S'il le refuse, l'individu ne devrait subir aucune conséquence fâcheuse ou préjudiciable. Or, dans la réalité, l'objection de l'enfant de s'y soumettre, sera quasi-systématiquement considéré en sa défaveur.<sup>76</sup>

**En second lieu**, il est établi que ces examens sont reconnus d'une fiabilité relative.

Les instances représentatives de la Santé publique en France se sont clairement prononcées sur cette question.<sup>77</sup> Ainsi, le Haut Conseil de la santé publique concluait dans son Avis du 23 janvier 2014 que seule une expertise pluridisciplinaire pourrait permettre de lutter contre ces atteintes graves et que le bénéfice du doute sur la majorité devait dès lors toujours profiter à l'enfant.<sup>78</sup> De plus, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) réunie en Assemblée Plénière a également dénoncé son absence de fiabilité, en particulier pour les MNA entre seize et dix-huit ans, dans son avis du 26 juin 2014.<sup>79</sup>

---

<sup>71</sup> Voir par ex. CAA Marseille, 9ème ch., n°18MA01824, 9 avril 2019 [A91] (para. 6) ; voir aussi UNICEF, Rapport aux Comité des droits de l'enfant, 29 juin 2020 [A153] (p. 18) ; voir également EGM, Groupe chantier « Mineur.es », Synthèse de l'analyse des questionnaires, été 2020 [B22] (p. 4) (« *les tests osseux ... sont pratiqués systématiquement* » dans l'Héraut, les Bouches-du Rhône, la Haute-Garonne et les Hauts-de-Seine).

<sup>72</sup> Anafé, Guide Théorique et Pratique : La Procédure En Zone d'Attente, janvier 2013 [A25].

<sup>73</sup> Voir article L1111-4 du Code de la Santé Publique [A175].

<sup>74</sup> Voir par ex., Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, Étude sur les difficultés et les meilleures pratiques rencontrées dans l'application du cadre international pour la protection des droits de l'enfant dans le contexte des migrations, A/HRC/15/29, 5 juillet 2010 [A18] (para. 44) ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1810, 2011 [A20] (section 5.10).

<sup>75</sup> Voir article L1111-2 du Code de la Santé Publique [A175].

<sup>76</sup> Voir par ex. Conseil d'État (CE) Juge des référés 16 Octobre 2017, n°414872 [A53].

<sup>77</sup> Comité Consultatif National d'Éthique pour les Sciences de la Vie et de la Santé, Avis n° 88 sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques, 23 juin 2005 [A11] (Sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques) ; Bulletin de l'Académie nationale de Médecine, 191, no 1, 139-142, 16 janvier 2007 [A13].

<sup>78</sup> Haut Conseil de la Sécurité Publique, Avis relatif à l'évaluation de la minorité d'un jeune étranger isolé, 23 janvier 2014, [A31] (p. 6, recommandations 7 et 8).

<sup>79</sup> Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. État des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation) [A30], Assemblée plénière, 26 juin 2014 [A32].

Il est par ailleurs établi, conformément à l'article 388 du Code civil, que la marge d'erreur doit figurer sur les conclusions du rapport du médecin, et que si un doute persiste après la réalisation des tests, il doit profiter au MNA. Pourtant, la réalité est souvent très différente.

Ainsi, l'examen d'une jurisprudence abondante sur le sujet permet de constater qu'en dépit de la marge d'erreur importante des tests osseux<sup>80</sup> et alors que leur valeur juridique ne devrait normalement pas primer sur celle des documents d'état civil - à condition que leur authenticité n'ait pas été remise en cause<sup>81</sup> - un MNA qui refuserait de se soumettre aux modalités d'évaluation dans leur ensemble perdrait inmanquablement sa présomption de minorité.<sup>82</sup> Ces tests osseux pourtant condamnables restent donc un élément déterminant de la minorité.

Si l'intensification de leur pratique a été largement dénoncée<sup>83</sup>, aussi bien par les hautes instances de Santé Publique que par la communauté médicale<sup>84</sup> ou encore par les associations, le DDD<sup>85</sup> et même par certaines juridictions,<sup>86</sup> leur validation par le Conseil constitutionnel, par une décision du 27 mars 2019<sup>87</sup>, a été d'autant plus incompréhensible que tout en achevant de porter atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi qu'à son droit à l'identité, celle-ci accorde au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant une valeur constitutionnelle.<sup>88</sup>

Il apparaît donc particulièrement critiquable et dangereux que des juridictions nationales puissent, en systématisant le recours à ces tests osseux, conditionner la protection due à un mineur en situation de grande vulnérabilité à la mise en œuvre de techniques aussi aléatoires.

### (3) L'absence de reconstitution de l'état civil

L'article 8(2) de la CIDE est clair : « *[s]i un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les États parties doivent lui accorder une*

---

<sup>80</sup> CA Lyon, n° 13/00009, 26 mars 2013 [A26] (p.3) (« *il doit être rappelé que les tests d'âge osseux, compte tenu de leur fiabilité déficiente, eu égard à d'importantes marges d'erreur, ne permettent pas de servir à eux-seuls de fondement à la détermination de l'âge d'un mineur isolé étranger* ».)

<sup>81</sup> Voir par ex. CA Lyon, n°15/00401 et n°15/00503, 27 octobre 2016 [A44-A45].

<sup>82</sup> Voir par ex. CE Juge des référés, n°414872, 16 Octobre 2017 [A53] (para. 6) (« *pour refuser la prise en charge de M. A... au titre de l'aide sociale à l'enfance, le président du conseil départemental s'est fondé sur des doutes sérieux quant à sa minorité, sur le refus de l'intéressé de se soumettre à l'examen clinique prescrit par le procureur de la République, et sur le message du parquet du tribunal de grande instance de Nancy signifiant au président du conseil départemental qu'il lui appartenait de notifier à l'intéressé une décision motivée de refus de prise en charge et de l'informer des droits reconnus aux personnes majeures [...] Qu'aucun argument légitime n'a été avancé par l'intéressé pour expliquer le refus de se soumettre à cet examen [...] Pour ces motifs, le département de Meurthe-et-Moselle est fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Nancy a mis à sa charge l'hébergement et la prise en charge des besoins alimentaires de M. A... au titre de l'aide sociale à l'enfance et à en demander l'annulation.* »)

<sup>83</sup> Conseil de l'Europe, Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées du Conseil de l'Europe, Mettre fin à la violence à l'égard des enfants migrants et à leur exploitation, 7 juin 2019 [A102] (para. 6) (« *condamnant les pratiques violentes telles que le placement d'enfants migrants en rétention et le recours à des méthodes invasives durant la procédure de détermination de l'âge, qui peut avoir des effets dévastateurs sur le développement physique, affectif et psychologique de l'enfant.* »)

<sup>84</sup> Voir par ex. : C. Adamsbaum, K. Chaumoitre et M. Panuel, La détermination de l'âge osseux à des fins médicale, que faire ? J. Radiol, 2008 (89 :1) [A15].

<sup>85</sup> DDD, Décision n°2019-275, Observations devant la Cour de cassation, 6 novembre 2019 [A121] (pp. 7-9).

<sup>86</sup> Voir par ex. : Cass. 1<sup>ère</sup> Ch. Civ., 18-22.738, 22 mai 2019 [A94].

<sup>87</sup> Voir Conseil Constitutionnel, Décision n° 2018-768, QPC, 21 mars 2019 [A87].

<sup>88</sup> Conseil Constitutionnel, Décision n° 2018-768, QPC, 21 mars 2019 [A87] (paras 8-13).

*assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible. »*

Pourtant, il convient tout d'abord de déplorer que dans certains départements, les documents d'identité sont confisqués par la police aux frontières, laissant les jeunes dépouillés de toute preuve d'identité.<sup>89</sup>

Par ailleurs, et ce en toutes circonstances, l'évaluation de la minorité n'aboutit jamais à une recherche de reconstitution de l'état civil de l'individu. Ainsi, comme cela transparaît des notes d'évaluation consultées dans le cadre de la préparation de cette communication<sup>90</sup>, le seul objectif de cet exercice est de prendre position sur la minorité de l'individu et, généralement, de l'exclure. Notamment, si un évaluateur détermine que l'âge allégué par la personne se présentant comme mineur isolé n'est pas plausible, celui-ci ne cherchera pas à déterminer son âge réel. Au lieu de cela, l'évaluateur se contentera d'émettre un avis défavorable à la prise en charge.<sup>91</sup>

Certaines évaluations sont même classées sans suite<sup>92</sup>, laissant le requérant dans une situation de non-droit. Pire, au lieu d'assister le jeune afin que ce dernier puisse voir son identité rétablie, ce dernier peut se voir opposer des données notoirement fausses – notamment par le biais du fichier AEM – et ce de manière arbitraire.<sup>93</sup>

Preuve s'il en est des défaillances du système d'évaluation actuellement en place, les évaluations initiales sont infirmées par les juridictions compétentes dans plus de la moitié des cas pour lesquels celles-ci sont saisies.<sup>94</sup>

Par exemple, dans le Limousin, sur vingt-quatre affaires dans lesquelles la minorité n'avait pas été initialement reconnue par l'administration, dix-neuf décisions ont finalement reconnu la minorité des requérants (79%).<sup>95</sup> Sur les cinq affaires restantes, quatre requérants poursuivaient leur procédure en appel alors que le dernier avait disparu après son audience devant le juge des enfants.<sup>96</sup>

#### **(4) Les conséquences du déni de minorité**

Les conséquences de cette remise en cause systématique de la minorité sont plus que graves, elles sont désastreuses. En effet, les enfants pour lesquels la minorité est contestée se voient

---

<sup>89</sup> RESF 34 et Cimade, Courrier à l'attention d'Éric Andrieu (Député européen), 18 novembre 2019 [B16] ; La Cimade, groupe local de Nevers, témoignage de B. Carlier, bénévole Cimade58, 13 octobre 2020 [B27].

<sup>90</sup> Voir **Annexe C**.

<sup>91</sup> Voir notamment Département des Yvelines, Arrêté de refus d'accueil provisoire en urgence, 29 mai 2020 [C31] («  *votre maturité physique et votre maturité et raisonnement verbale (sic) montrent que l'âge allégué de 16 ans n'est pas plausible [...] Il ne peut donc être donné une suite favorable à votre demande de bénéficier du dispositif MNA du département des Yvelines.* »).

<sup>92</sup> Voir par ex. : Département de l'Hérault, avis d'arrêt de l'accueil provisoire d'urgence, 11 septembre 2019 [C17].

<sup>93</sup> DDD, Établir Mayotte dans ses Droits, février 2020 [A134] (p. 50) ; Cimade, Rapport 2019 : Centres et locaux de rétention administratifs, septembre 2020 [A162] (p. 26) ; TA Mayotte, n°1900973, 29 avril 2019 [B7].

<sup>94</sup> IGAS et al., Rapport de la mission bipartite de réflexion sur les Mineurs Non Accompagnés, 15 février 2018 [A62] (p. 24) (citant des chiffres fournis pour Paris en 2016-2017 par le Conseil national des Barreaux) : voir également MSF, Les Mineurs non accompagnés, symbole d'une politique maltraitante, juillet 2019 [A107] (p. 9) («  *Parmi les jeunes accompagnés par MSF, 55% d'entre eux ont obtenu une mesure de placement à l'ASE.* »).

<sup>95</sup> Collectif Chabatatz d'Entrar, Contribution fournie par M. Pailler, bénévole du Collectif [B18] (section 5).

<sup>96</sup> Collectif Chabatatz d'Entrar, Contribution fournie par M. Pailler, bénévole du Collectif [B18] (section 5).

refuser la protection à laquelle ils ont droit et se retrouvent dans l'illégalité<sup>97</sup>, perdant le bénéfice de tous les droits qui lui sont reconnus par la CIDE.

Les témoignages de bénévoles agissant sur le terrain sont dramatiques. Par exemple, un membre de l'association Tous Migrants raconte le parcours d'un MNA âgé de quatorze ans, mis à la porte d'un établissement accueillant des enfants suite à une suspicion de fraude documentaire. Heureusement, celui-ci a finalement été « remminorisé » par le juge pour enfant plusieurs mois plus tard.<sup>98</sup> Cet enfant de quatorze ans a ainsi été privé de toute protection et prise en charge pendant toute cette période en violation absolue de la protection qui lui est due en vertu de la CIDE.

Cette problématique a d'ailleurs été clairement identifiée par le Comité qui « [...] considère que la détermination de l'âge d'une personne jeune qui affirme être mineure revêt une importance capitale, **puisque le résultat de cette procédure permet d'établir si la personne en question pourra ou non prétendre à la protection de l'État en qualité d'enfant.** Une autre considération extrêmement importante pour le Comité est que **la jouissance des droits consacrés par la Convention est également liée à cette détermination.** Il est donc impératif que la procédure de détermination de l'âge soit assortie des garanties nécessaires, et qu'il existe des recours permettant d'en contester les résultats. »<sup>99</sup>

L'article premier de la CIDE prévoit *a contrario* que tout individu non reconnu mineur est de fait un adulte, pouvant jouir à ce titre des droits inhérents à son statut. Néanmoins, il apparaît que les individus se présentant comme mineurs non accompagnés et dont la minorité est remise en cause peuvent se voir refuser l'accès aux dispositifs d'accueil ou de protection réservés aux adultes.<sup>100</sup>

Dans la pratique, la réalité est plus complexe puisque lorsqu'un MNA est évalué majeur, il est d'abord considéré comme un délinquant fraudeur. Dans certains départements, il est même prévu que le Conseil Départemental dépose plainte contre lui avant même de notifier le MNA de la décision de fin de prise en charge, et qu'il soit placé en garde à vue.<sup>101</sup>

Enfin, ce déni de minorité et la longueur des procédures nécessaires à la reconnaissance de celle-ci exclut un grand nombre de MNA de certains droits à l'accession de la majorité, et notamment l'accès au séjour et à une autorisation de travail de droit, réservés aux MNA pris en charges par l'ASE avant leurs 16 ans.

En effet, l'article L313-11 du CESEDA prévoit :

*« Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention 'vie privée et familiale' est délivrée de plein droit : ... 2° bis [à] l'étranger dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire ou entrant*

---

<sup>97</sup> En droit français, tout étranger âgé de plus de dix-huit ans qui souhaite séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois doit être titulaire d'un document de séjour (L.311-1 CESEDA [A174]).

<sup>98</sup> Tous Migrants, témoignage de L. Cuvelier, avril 2020 [B19].

<sup>99</sup> Comité des droits de l'enfant, *H.B. c/ Espagne*, CRC/C/83/D/25/2017, 7 février 2020 [A133] (para. 10.3).

<sup>100</sup> Voir par ex. : Secours Catholique, attestation sur l'honneur, (documentant le cas d'un MNA dans les Yvelines, 12 août 2020 [B23] ; voir également Ligue des droits de l'Homme, témoignage d'un membre de la section de Poissy et environs, 14 août 2020 [B24].

<sup>101</sup> Département de Charente Maritime, Protocole relatif à l'accueil et à la prise en charge des mineurs non accompagnés de nationalité étrangère (MNA) en Charente Maritime, 22 octobre 2018 [A74] (pp. 5-6).

*dans les prévisions de l'article L. 311-3, qui a été confié, depuis qu'il a atteint au plus l'âge de seize ans, au service de l'aide sociale à l'enfance et sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de la formation, de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion de cet étranger dans la société française. La condition prévue à l'article L. 313-2 n'est pas exigée [...] »*

L'article L5221-5 du code du travail<sup>102</sup> prévoit :

*« Un étranger autorisé à séjourner en France ne peut exercer une activité professionnelle salariée en France sans avoir obtenu au préalable l'autorisation de travail mentionnée au 2° de l'article L. 5221-2.*

*L'autorisation de travail est accordée de droit à l'étranger autorisé à séjourner en France pour la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation à durée déterminée. Cette autorisation est accordée de droit aux mineurs isolés étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, sous réserve de la présentation d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation. ».*

## **B. Le principe de protection inconditionnelle de l'enfance (Articles 3, 6, 19, 20, 27 et 34-36)**

La Convention relative aux droits de l'enfant prévoit le principe de protection inconditionnelle de l'enfant par les États signataires. Ainsi, l'article 3(2) de la CIDE dispose que « *[l]es États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être* ». L'article 20 (1) de la même Convention énonce également que « *[t]out 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 spéciales de l'État*. »

Malheureusement, de nombreux MNA présents sur le territoire français continuent d'être privés de la protection qui leur est due pendant toute la période d'évaluation de leur minorité et toute la durée des recours engagés lorsqu'ils contestent les conclusions de cette évaluation.

### **(1) La présomption de majorité généralisée**

En principe, toute personne qui se présente comme mineur non accompagné a droit à la protection prévue par la CIDE et le CASF tant que sa majorité n'est pas établie.

Le principe de présomption de minorité consacré par le Comité<sup>103</sup> a été rappelé expressément dans des décisions récentes.<sup>104</sup> Par exemple, dans une décision de février 2020, le Comité

---

<sup>102</sup> Code du travail [A176].

<sup>103</sup> Voir Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n°6, 2005 [A12] (para. 31(i)) ; Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n°22, 2017 [A57] (para. 32(h)).

<sup>104</sup> Voir notamment : Comité des droits de l'enfant, Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 10 du Protocole facultatif concernant la communication n° 22/2017, CRC/C/81/D/22/2017, 31 mai 2019 [A98] ; Comité des droits de l'enfant, Constatations adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant la communication no 16/2017, CRC/C/81/D/16/2017, 31 mai 2019 [A99] ; Comité des droits de l'enfant, Constatations adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant la communication n°27/2017, CRC/C/82/D/27/2017, 18 Septembre 2019 [A112].

énonçait qu'« [il] est donc impératif que la procédure de détermination de l'âge soit assortie des garanties nécessaires, et qu'il existe des recours permettant d'en contester les résultats. **Au cours de cette procédure, la personne doit jouir du bénéfice du doute et être traitée comme un enfant.** »<sup>105</sup>

Il convient de noter que la Cour Européenne des droits de l'homme<sup>106</sup> et le Conseil de l'Europe abondent tous deux dans le même sens.<sup>107</sup>

Par ailleurs, et bien que ce principe ne soit pas expressément prévu en droit interne, il transparait de nombreuses dispositions légales et réglementaires.<sup>108</sup> Par exemple, l'accueil provisoire d'urgence des MNA prévu par le CASF se fait sur une base déclarative.<sup>109</sup> D'autre part, les individus se déclarant MNA ne peuvent saisir que le juge des enfants car leur minorité alléguée – et présumée – ne leur donne pas la capacité générale d'ester en justice.<sup>110</sup> Le droit français prévoit également que le doute quant à la minorité d'un individu doit lui bénéficier.<sup>111</sup>

Néanmoins, comme développé supra (cf. section (4)), les MNA présents sur le territoire français se voient trop souvent refuser la protection à laquelle ils ont droit au motif que leur minorité serait contestable ou contestée, *avant* qu'une décision judiciaire définitive ne soit atteinte et sur des fondements illégitimes.<sup>112</sup>

Dans certains départements, le taux de reconnaissance de minorité obtenu suite à l'évaluation départementale est négligeable tandis que la grande majorité des MNA se voient reconnaître la qualité de mineurs et sont pris en charge par l'ASE au terme d'une procédure judiciaire.<sup>113</sup>

---

<sup>105</sup> Comité des droits de l'enfant, *H.B. c/ Espagne*, CRC/C/83/D/25/2017, 7 février 2020 [A133] (para. 10.3) (traduction non officielle depuis la version anglaise.)

<sup>106</sup> Voir CEDH, Communiqué relatif à la Requête n°14356/19 *S.M.K. c/ France* introduite le 15 mars 2019, 28 mars 2019 [A88] (para. 13(6)). Dans cette affaire, la Cour européenne des droits de l'Homme ordonne la mise à l'abri immédiate d'une mineure requérante ayant fait l'objet d'un refus de prise en charge par un Conseil départemental, suite à l'évaluation sociale, dans l'attente d'une décision de justice.

<sup>107</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1810, 2011 [A20] (section 5.10) (« *La détermination de l'âge devrait être uniquement entreprise en cas de doutes raisonnables sur le fait que la personne est mineure. Cette démarche devrait être fondée sur la présomption de minorité par une autorité indépendante qui procédera dans un certain délai à une évaluation multidisciplinaire.* »).

<sup>108</sup> Voir notamment article 388 al. 3 du Code civil [A172].

<sup>109</sup> Voir article R221-11(I) du CASF [A171] (« *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* »).

<sup>110</sup> Conseil d'État, Section du contentieux, n°386769, 1er juillet 2015 [A33].

<sup>111</sup> Voir Code civil, article 388 [A172] ; Conseil Constitutionnel, Décision n° 2018-768 QPC, 21 mars 2019 [A87].

<sup>112</sup> Voir par ex., Département de la Drôme, Rapport d'évaluation de l'âge et de l'isolement, 8 octobre 2018 [C9] (p. 4) (Un MNA qui se serait « toujours débrouillé seul » et « n'a pas voyagé avec des grandes personnes » et serait de « grande taille » avec « une musculature développée » et des mains et un visage « mature » se verrait donc refuser l'accès au dispositif de protection de l'enfance.) ; Voir également Drôme, Note d'évaluation, 1<sup>er</sup> mars 2019 [C13] (p. 2) (« *Le besoin de protection semble tout relatif dans le sens où il traversera plusieurs villes sans jamais y demander de l'aide.* »)

<sup>113</sup> Voir Réseau Hospitalité, Courrier à l'inspecteur d'académie du département des Hautes-Alpes, 8 septembre 2018 [B1] (p. 1) (« *Aujourd'hui, 85% de ces jeunes reçoivent un refus de prise en charge. Ils sont alors renvoyés vers une longue procédure juridique comprise entre 3 et 18 mois. Pendant cette période [...] ces jeunes sont privés de certains droits fondamentaux : l'accès à l'hébergement et à l'éducation. Pourtant, près de 80% d'entre eux seront reconnus mineurs et pris en charge par l'aide sociale à l'enfance au terme de leur procédure.* »).

Il apparaît que certaines collectivités donnent même ouvertement pour instruction aux évaluateurs de faire peser le doute contre la reconnaissance de minorité des demandeurs.<sup>114</sup>

**La protection inconditionnelle de l'enfance prévue par la CIDE se retrouve ainsi conditionnée à une preuve de minorité dont la charge est souvent insurmontable pour des enfants en errance, vulnérabilisés par leurs histoires et leurs parcours migratoires.**

## (2) L'isolement arbitrairement remis en cause

Un arrêté du 20 novembre 2019 précise qu'« *un mineur est considéré comme isolé lorsque aucune personne majeure n'en est responsable légalement sur le territoire national ou ne le prend effectivement en charge et ne montre sa volonté de se le voir durablement confier, notamment en saisissant le juge compétent.* »<sup>115</sup>

Dans certains départements, la protection est refusée aux MNA au motif d'un isolement artificiellement contesté.<sup>116</sup>

À Mayotte, la pratique commune de rattachement arbitraire des MNA consistant à associer un enfant à une personne majeure, sans s'assurer que cette dernière est bien son représentant légal, a été dénoncée à de multiples reprises<sup>117</sup> et condamnée récemment par la CEDH<sup>118</sup>.

En effet, dans l'arrêt *Moustahi c/ France*, la CEDH dénonçait explicitement le fait que le rattachement arbitraire d'un enfant à un adulte était « *opéré non dans le but de préserver l'intérêt supérieur des enfants mais dans celui de permettre leur expulsion rapide...* ».<sup>119</sup>

Il semble utile de rappeler ici que ces pratiques condamnables sont, en principe, contraires au droit français qui prévoit que « *[l]e fait qu'un mineur ne soit pas considéré comme isolé ne l'empêche pas de bénéficier des dispositifs de protection de l'enfance.* »<sup>120</sup> Elle perdurent pourtant.

## (3) Le refus de mise à l'abri

Alors qu'un accueil d'urgence est prévu par la loi dans l'attente d'une évaluation de minorité<sup>121</sup> de nombreux MNA en sont injustement exclus.<sup>122</sup>

---

<sup>114</sup> DDD, Rapport : Établir Mayotte dans ses droits, 10 février 2020 [A134] (p. 27).

<sup>115</sup> Arrêté pris en application de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles relative aux modalités d'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, NOR SSAA1920987A., 20 novembre 2019 [A124] (article 1).

<sup>116</sup> Loiret, courrier de refus de prise en charge, 4 octobre 2017 [C2] (p. 2) (« *Il paraît peu concevable, pour un mineur, de pouvoir errer autant de jours sans obtenir de l'aide ni être remarqué. Votre isolement est donc questionné.* »)

<sup>117</sup> Voir CNCDDH, Avis Droits des étrangers et droit d'asile dans les outre-mer, 26 septembre 2017 [A50] (pp. 26-28) ; DDD, Rapport : Établir Mayotte dans ses droits, 10 février 2020 [A134] (pp. 50-51).

<sup>118</sup> Voir CEDH, Affaire *Moustahi c/ France*, Requête n° 9347/14, 25 juin 2020 [A151].

<sup>119</sup> CEDH, Affaire *Moustahi c/ France*, Requête n° 9347/14, 25 juin 2020 [A151] (para. 64).

<sup>120</sup> Arrêté du 20 novembre 2019, JOR : SSAA1920987A [A124] (article 1).

<sup>121</sup> CASF [A171] article R221-11.

<sup>122</sup> Voir DDD, Décision n° 2020-110, 2 juin 2020 [A148] (para. 2) ; Utopia56, Signalement de refus de prise en charge, 5 juin 2020 [C34] ; voir aussi France Terre d'Asile, Rapport Alternatif Thématique 2020 sur les Mineurs Isolés Étrangers, 2020 [A129] (pp 11-12) ; voir également CNCDDH, Avis Droits des étrangers et droit d'asile dans les outre-mer, 26 septembre 2017 [A50] (pp.39-41) ; voir également, MSF, Les Mineurs non accompagnés,

Le Défenseur des Droits, dans son rapport au Comité de juillet 2020, dénonce spécifiquement l'existence de MNA ne bénéficiant pas de mise à l'abri dans l'attente de leur rendez-vous d'évaluation.<sup>123</sup>

Par exemple, l'un d'entre eux se présentant avec une photo d'un extrait d'acte de naissance attestant de son âge, se verra pourtant refuser le bénéfice du dispositif de protection dédié du département des Yvelines alors même que « *les fragilités et difficultés de santé [qu'il évoque] ne sont pas remises en cause.* »<sup>124</sup>

Dans l'Aveyron, l'accueil d'urgence est systématiquement conditionné à la vérification préalable des données à caractère personnel sur les fichiers VISABIO et EURODAC.<sup>125</sup>

Dans le Nord, la situation à Grande Synthe est particulièrement grave. En effet, de nombreux enfants se présentant au commissariat de Dunkerque se voient refuser la mise à l'abri d'urgence qu'ils réclament et remettre à la rue. Cette violation du droit à la protection inconditionnelle est quotidienne et donne lieu à des informations préoccupantes communiquées au Conseil départemental compétent.<sup>126</sup>

Par ailleurs, le dispositif légal de mise à l'abri d'urgence n'est prévu que pour une durée de cinq jours alors qu'en pratique, les évaluations prennent bien plus de temps.<sup>127</sup>

S'il est difficile de chiffrer le nombre de MNA qui ne bénéficient même pas de cette mesure provisoire – parce qu'ils ne savent pas qu'ils y ont droit ou se la voient refuser arbitrairement<sup>128</sup> – les illustrations sont accablantes.<sup>129</sup> Par exemple, les MNA présents sur le site de Grande-Synthe dans le département du Nord n'ont pas d'accès à l'eau potable dans le campement et ont un accès limité à la nourriture. Ils n'ont pas non plus accès à des sanitaires appropriés ou à des douches.<sup>130</sup> Ces enfants survivent dans des campements occupés principalement par des

---

symbole d'une politique maltraitante, juillet 2019 [A107] (p. 22) (« *Lors de leur premier rendez-vous au Centre MSF de Pantin, 51 % des jeunes vivent à la rue.* »)

<sup>123</sup> DDD, Rapport au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, juillet 2020 [A156] (para. 92).

<sup>124</sup> Département des Yvelines, Arrêté de refus d'accueil provisoire en urgence, 29 mai 2020 [C31].

<sup>125</sup> Protocole départemental de coordination pour la prise en charge et l'accompagnement des Mineurs Non Accompagnés du département de l'Aveyron, mai 2018 [A66] (p. 2).

<sup>126</sup> Voir par ex., Utopia56, Informations préoccupantes envoyées au Conseil Général du Département du Nord (Mineurs A, B, C, D, E, F), 29 septembre 2020 [C71, C75].

<sup>127</sup> IGA, IGAS, IGJ et ADF, Rapport de Mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés, 15 février 2018 [A62] (pp. 4, 31) ; voir également EGM, Groupe chantier « Mineur.es », Synthèse de l'analyse des questionnaires, été 2020 [B22] (p. 3)

<sup>128</sup> MSF, Les Mineurs non accompagnés : symbole d'une politique maltraitante, juillet 2019 [A107] (pp. 34-35).

<sup>129</sup> Utopia56, Signalement au Procureur de la République d'un mineur isolé arrêté par la police aux frontières, 4 juin 2020 [C32] ; Utopia56, Signalements au Procureur de la République du refus de prise en charge en urgence d'un mineur isolé laissé à la rue par la police, 5 juin 2020 [C34-C35] ; voir également DDD, Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais, décembre 2018 [A78] (pp. 33-37, 40-41) ; Chambre Régionale des Comptes Hauts de France, Rapport d'enquête sur la Protection de l'enfant et des mineurs non accompagnés, département de l'Aisne, 11 février 2020 [A136] (pp. 56-57) (refus de prise en charge suite à une « pré-évaluation » dont il n'est tenu aucun enregistrement) ; UNICEF, Rapport en vue de l'Examen par le comité des droits de l'enfant de la situation de la France 2020-2022, 29 juin 2020 [A153] (pp. 16-17).

<sup>130</sup> Voir par ex. : Utopia56, Information Préoccupante mineur en danger envoyée au Conseil Général du département du Nord, 4 mai 2020 [C29] (p. 2) (« *Les informations portées à notre connaissance sont susceptibles de laisser craindre que ce mineur se trouve en situation de danger. En effet, il se trouvait dans un campement entouré d'adulte[s], sans aucun accès à l'eau potable, ni à des toilettes, ni à une douche, s'abritant des intempéries dans une tente.* ») [C31].

adultes, ce qui les expose tout particulièrement aux risques de traite et d'exploitation.<sup>131</sup>

Le Défenseur des droits a récemment confirmé la réalité de la pratique du « refus de guichet » qui consiste à refuser à un demandeur toute mise à l'abri sans qu'il n'ait bénéficié d'une évaluation.<sup>132</sup>

#### (4) La protection défaillante

Non seulement la protection des enfants migrants non accompagnés n'est pas offerte de manière inconditionnelle par la France, mais les dispositifs en place donnent lieu à une protection intrinsèquement défaillante au regard des exigences de la CIDE.

Pour ceux qui bénéficient d'une mise à l'abri pendant 5 jours, ou pendant la procédure d'évaluation de leur minorité, celle-ci se limite souvent à un hébergement (généralement en hôtel social) sans aucun suivi social, éducatif, ou autre prise en charge adaptée.<sup>133</sup> A ce propos, un sénateur témoignait en 2017 : « [a]ujourd'hui, dans les Deux-Sèvres, sur 181 mineurs suivis, 104 sont hébergés dans des hôtels. Cela pose des problèmes de suivi et d'accompagnement. »<sup>134</sup>

Après une évaluation défavorable, les MNA qui ont eu la chance de bénéficier d'une mise à l'abri d'urgence sont systématiquement remis à la rue dans l'attente d'une décision de justice statuant sur leur minorité, alors même que ces évaluations sont remises en cause par la justice dans plus de la moitié des cas où celle-ci est saisie.<sup>135</sup> En effet, l'article R 221-11 CASF prévoit que « Si [le président du conseil départemental] estime que la situation de la personne mentionnée au présent article ne justifie pas la saisine de l'autorité judiciaire [pour une prise en charge] [...], l'accueil provisoire d'urgence mentionné au I prend fin. »

---

<sup>131</sup> Voir Utopia56, informations préoccupantes envoyées au Conseil Général du département du Nord entre mai et septembre 2020 [Annexe C]

<sup>132</sup> DDD, Décision 2020-140, 16 juillet 2020 [A158] (p.9) ; voir également DDD, Rapport au Comité des droits de l'enfant, juillet 2020 [A156] (para. 92) ; voir alerte antérieure du DDD : DDD, Avis n°17-10, 11 octobre 2017 [A52].

<sup>133</sup> Par exemple, EGM, Groupe chantier « Mineur.es », Synthèse de l'analyse des questionnaires, été 2020 [B22] (p. 3).

<sup>134</sup> Mme Elisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY (Sénat), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, N°598, 28 juin 2017 [A48] (p.99).

<sup>135</sup> Voir par ex., EGM, Livre Noir de l'Accueil des Migrants en Gironde, février 2018 [A61] (p. 14) ; voir également MSF, Les Mineurs non accompagnés, symbole d'une politique maltraitante, juillet 2019 [A107] (p. 9). Malheureusement, il est impossible de chiffrer le nombre de mineurs se voyant injustement évalués majeurs mais qui n'entreprennent pas de recours faute d'information, de moyens ou de temps - leur majorité arrivant plus vite que les délais d'audience.

Les délais de justice étant souvent de plusieurs mois<sup>136</sup>, voire plusieurs années<sup>137</sup> (voir section III.G(4) supra), de nombreux enfants deviennent majeurs sans qu'ils n'aient bénéficié d'aucune protection pendant leur minorité.

La situation de centaines de MNA qui ne sont pas pris en charge par les services de l'ASE est critique et a été largement documentée par la société civile ainsi que les institutions françaises.<sup>138</sup> A titre d'exemples :

- A Marseille (département des Bouches-du Rhône) environ deux cents MNA sont à la rue ou hébergés dans des lieux de vie précaires.<sup>139</sup> Fin 2019, un grand nombre d'entre eux avaient trouvé refuge dans un squat, faute de prise en charge par le département et les services de l'ASE.<sup>140</sup> La précarité de cet environnement a été reconnue par la justice qui a estimé que « *l'état des lieux et les équipements sanitaires présentent un grave état d'insalubrité et sont, au jour de l'audience, de nature à mettre en danger la santé ou la sécurité de ses occupants.* »<sup>141</sup> Certains de ces squatteurs avaient pourtant vu leur minorité reconnue<sup>142</sup> et avaient même été confiés au service de l'aide sociale à l'enfance du département par le juge des enfants.<sup>143</sup> Cette situation n'a pas évolué pendant l'épidémie de COVID<sup>144</sup> malgré le danger supplémentaire que celle-ci impliquait<sup>145</sup> et l'engagement du Secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfant qui avait assuré dans un tweet le 22 mars que « [...] *[é]valué mineur ou majeur, chaque jeune qui le*

---

<sup>136</sup> Ordre des Avocats de Paris, Courrier au Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations-Unies, re : Examen périodique de la France – Rapport Thématique : mineurs non accompagnés, 29 juin 2020 [A152] (p. 1) (mentionnant des délais de recours variant de 3 à 21 mois sans protection : « *les MNA doivent attendre en première instance de 3 à 9 mois, et (sauf OPP) cette attente se passe sans protection, sans hébergement, sans scolarité, sans suivi éducatif ni sans prise en charge médicale. Si le MNA interjette appel de la décision négative du JE, son attente est prolongée d'une durée de 6 à 12 mois avec un risque que son appel devienne 'sans objet'.* ») ; voir également DDD, Décision n°2020-148, 16 juillet 2020 [A159] (para. 86).

<sup>137</sup> DDD, Décision n°2020-148, 16 juillet 2020 [A159] (para. 90).

<sup>138</sup> EGM, Livre Noir de l'Accueil des Migrants en Gironde, février 2018 [A61]; IGA, IGAS, IGJ et ADF, Rapport de Mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés, 15 février 2018 [A62] ; MMNA, Rapport annuel d'activité 2018, juin 2019 [A100] ; MDM, Observatoire de l'accès au droit et aux soins, octobre 2019 [A114] (pp. 88 s.) ; MSF, Les Mineurs non accompagnés, symbole d'une politique maltraitante, juillet 2019 [A107] ; FTDA, Positions sur la protection des mineurs isolés étrangers, novembre 2019 ; UNICEF France, Examen par le Comité des droits de l'enfant de la situation de la France, 29 juin 2020 [A153] (pp. 16-17).

<sup>139</sup> MSF, Communiqué de Presse : 100 places d'hébergement d'urgence pour les mineurs non accompagnés à Marseille, 11 février 2020 [A135].

<sup>140</sup> C. Marquis (Human Rights Watch), Des enfants migrants non accompagnés injustement poursuivis en France, 18 octobre 2019 [A119] ; Radio France Internationale, A Marseille, les mineurs isolés s'entassent au couvent Saint-Just, 17 octobre 2019 [A118].

<sup>141</sup> TA Marseille, Ordonnance n°1908359, 11 octobre 2019 [B13] (para. 6).

<sup>142</sup> C. Marquis (Human Rights Watch), Des enfants migrants non accompagnés injustement poursuivis en France, 18 octobre 2019 [A119] ; Mediapart, Lettre ouverte du Collectif 59 St-Just à Madame Martine Vassal, Présidente du Conseil Départemental 13, 25 juin 2019 [A103].

<sup>143</sup> TA Marseille, Ordonnance n°1908359, 11 octobre 2019 [B13] (paras 2 et 5) (précisant que malgré une ordonnance de placement du 6 août 2019, « *le département des Bouches-du-Rhône ne conteste pas qu'il n'assure pas encore [le 11 octobre 2019 - soit plus de 2 mois plus tard] une prise en charge adaptée [du mineur] telle qu'elle lui incombe dès lors qu'il lui a été confié par le juge des enfants.* ») ; MSF, 100 places d'hébergement d'urgence pour les mineurs non accompagnés à Marseille, 11 février 2020 [A135].

<sup>144</sup> Si certains MNA du squat Saint Just ont finalement été mis à l'abri, il aura fallu une procédure judiciaire initiée par des associations et une condamnation du département pour que les droits de ces mineurs soient enfin respectés (Mediapart (Olivier Bertrant), Mineurs étrangers : à Marseille, la justice rappelle le département et l'État à leurs obligations, 20 avril 2020 [A143]).

<sup>145</sup> Human Rights Watch, France : Des enfants livrés à eux-mêmes malgré le Covid-19, 26 mars 2020 [A139] ; MSF, Mineurs non accompagnés : la justice de nouveau saisie, 20 mai 2020 [A146].

*demande sera mis à l'abri. Les services de l'État et des départements sont mobilisés pour s'en assurer. »*<sup>146</sup>.

- A Paris la situation est tout aussi grave comme cela a été largement dénoncé par les associations et autres acteurs de la société civile, y compris très récemment pendant le pic de l'épidémie de COVID-19.<sup>147</sup>
- Dans le Nord, de nombreux MNA dont des enfants de moins de quinze ans continuent d'être laissés dans des situations d'errance sans prise en charge par l'ASE et malgré les signalements répétés aux autorités compétentes par les associations présentes sur place.<sup>148</sup>
- Dans la Drôme, la situation critique des MNA a été dénoncée par l'association Sorosa, notamment dans le cadre d'une saisine au DDD en mai 2020.<sup>149</sup>
- En Gironde, durant l'hiver 2017-2018, des mineurs se présentant au service d'accueil et d'évaluation de Bordeaux étaient laissés plusieurs nuits à la rue avant toute prise en charge et aucun hébergement ne leur était proposé au titre de la mise à l'abri d'urgence légalement prévue.<sup>150</sup>
- Dans les Hautes Alpes, en pleine crise sanitaire, près de trente MNA en recours se retrouvaient hébergés dans un squat dans des conditions sanitaires déplorables<sup>151</sup> puis mis à la rue lors de l'évacuation de celui-ci.<sup>152</sup>
- En Outre-Mer et notamment à Mayotte et en Guyane, les dispositifs d'évaluation et de mise à l'abri des MNA sont largement défectueux.<sup>153</sup>

Les conditions de logement de ces enfants sont très préoccupantes puisque 39,2 % des MNA « refusés » et pris en charge par Médecins du Monde en 2018 vivaient à la rue (plus d'un

---

<sup>146</sup> A. Taquet, Secrétaire d'État chargé de l'enfance et des familles, 22 mars 2020 [A138].

<sup>147</sup> Voir BAILLEUL Corentin & SENOVILLA Daniel, Dans l'intérêt supérieur de qui ? Enquête sur l'interprétation et l'application de l'article 3 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant dans les mesures prises à l'égard des mineurs isolés étrangers en France, Poitiers, MIGRINTER, juin 2016 [A39] (pp. 82-85) ; voir également France info, Un campement de jeunes migrants s'installe à Paris pour exiger une meilleure prise en charge par l'État, 30 juin 2020 [A154] ; MSF, Campement de mineurs non accompagnés à Paris: nous dénonçons l'incompréhensible inaction des responsables politiques, 29 juillet 2020 [A160] ; Libération, Les mineurs isolés du square Jules Ferry à Paris doivent être hébergés, 31 juillet 2020 [A161] ; Ordre des Avocats à la Cour de Paris, Courrier au Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations-Unies, re: Examen périodique de la France, Rapport Thématique: mineurs non accompagnés, 29 juin 2020 [A152] (p. 2) ; Voir également, MSF, Signalement d'un mineur non accompagné en danger, 31 juillet 2020 [C48] (signalement d'un mineur à la rue ayant été exposé à la Covid-19 et souffrant d'important troubles psychiques).

<sup>148</sup> Voir par ex. : Utopia56, Signalement de refus de prise en charge en urgence d'un mineur isolé, 5 juin 2020 (concernant un mineur isolé de 13 ans) [C35] ; voir également 51 Informations préoccupantes adressées au président du Conseil départemental du Nord par l'association Utopia56 entre mai et septembre 2020 [Annexe C]

<sup>149</sup> Voir Sorosa, saisine du DDD, 16 mai 2020 [B21].

<sup>150</sup> États Généraux des Migrations, Livre Noir de l'Accueil des Migrants en Gironde, février 2018 [A61] (p.8) ; voir également Rue 89 Bordeaux, Un nouveau squat ouvert à Bordeaux pour accueillir des mineurs isolés, 30 juin 2020 [A155].

<sup>151</sup> TA Marseille, Ordonnance N°2002809, 3 avril 2020 [A141].

<sup>152</sup> Réseau Hospitalité et al., Demande de mise à l'abri de MNA à GAP, 29 août 2020 [B25].

<sup>153</sup> Voir CNCDH, Avis : Droits des étrangers et droit d'asile dans l'Outre-mer, 26 septembre 2017 [A50] (pp. 39-41).

mineur sur trois). Ceux qui sont hébergés le sont principalement par des proches ou des connaissances, ce qui n'est pas toujours une garantie de sécurité.<sup>154</sup>

Pendant toute la période d'attente de reconnaissance de leur minorité, les MNA ne bénéficient ni d'un suivi socio-éducatif adapté, ni de l'assistance matérielle adéquate (vêtements, nourriture, produits d'hygiène de base) ni du soutien psychologique dont ils ont besoin au regard de l'extrême précarité liée à leur histoire, à leur âge et à leur isolement en violation des articles 6, 27 et 31 de la CIDE.<sup>155</sup>

Même lorsqu'ils sont reconnus mineurs, les conditions de prise en charge sont condamnables. Par exemple, un MNA reconnu mineur et pris en charge par l'ASE à Marseille témoigne : « [j]e devais habiter avec des jeunes difficiles dans un appartement qui n'était pas habitable : problème d'hygiène dans la cuisine, les sanitaires, les meubles cassés, l'entrée était sale, sentait mauvais, l'urine. C'était un quartier vétuste, un quartier de délinquants, avec la police qui contrôlait souvent. Des cris, de la violence. Il y a eu des attaques au couteau où je prenais le bus. C'est un lieu risqué pour un jeune. J'étais mineur. J'avais peur. »<sup>156</sup>

L'extrême précarité dans laquelle ces MNA sont laissés les expose tout particulièrement à la violence, aux réseaux mafieux et aux exploitations en tout genre. L'inaction des autorités contrevient ainsi directement aux prescriptions des articles 19, et 34 à 36 de la CIDE.<sup>157</sup>

Ces insuffisances font d'ailleurs l'objet de condamnations par l'institution nationale de défense des droits de l'homme investie de la responsabilité de promouvoir et protéger les droits des enfants. Saisi de la situation des MNA pris en charge par le centre départemental de l'enfance du département de la Moselle, le Défenseur des Droits a considéré que « *les conditions de prise en charge des adolescents [dans les centres visés] sont indignes et de nature à générer une forme de maltraitance institutionnelle ... et constituent une atteinte grave aux droits et à l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés.* »<sup>158</sup>

En somme, même lorsque qu'un MNA bénéficie d'une prise en charge provisoire, celle-ci est souvent loin d'être conforme aux normes de sécurité et de santé adaptées à la situation de ces enfants, en violation de l'article 3(3) de la CIDE.<sup>159</sup>

---

<sup>154</sup> MDM, Observatoire de l'accès au droit et aux soins, octobre 2019 [A114] (p. 32) ; Voir également, BAILLEUL Corentin & SENOVILLA Daniel, Dans l'intérêt supérieur de qui ? Enquête sur l'interprétation et l'application de l'article 3 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant dans les mesures prises à l'égard des mineurs isolés étrangers en France, Poitiers, MIGRINTER, juin 2016 [A39] (pp. 81-86).

<sup>155</sup> DDD, Droits de l'enfant en 2017, Au miroir de la Convention internationale des droits de l'enfant, novembre 2017 [A56] (pp. 36-37) ; DDD, rapport au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, juillet 2020 [A156] (para. 93).

<sup>156</sup> Tous Migrants, témoignage de S. Besson, avril 2020 [B17] (p. 2).

<sup>157</sup> Voir également, Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n°6, 2005 [A12] (paras. 50, 52) et Observation Générale n°23 [A58] (par. 39).

<sup>158</sup> DDD, Décision n° 2019-230, 17 septembre 2019 [A111] (p. 2).

<sup>159</sup> TA Marseille, Ordonnance n°1908359, 11 octobre 2019 [B13] (para. 6) ; voir également Groupe addap13, Bilan 2018 Mineurs Non Accompagnés, janvier 2018 [A60] (pp. 10-11) (reflétant que 50 des 60 places d'accueil d'urgence pour MNA sont en chambres multiples dans des hôtels de la ville) ; voir CNCDH, Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national, 26 juin 2014 [A32] (para. 45) ; CNCDH, Alerte sur le traitement des personnes migrantes, 17 octobre 2017 [A54] (p. 5) ; voir également N. Paté, L'accès ou le non-accès à la protection des MNA en situation de migration, 17 décembre 2018 [B3] (pp. 183-188) (sur le caractère inadéquat de l'hébergement des MNA en hôtel social) ; DDD, Rapport au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, juillet 2020 [A156] (paras. 93, 94) ; Groupe addap13, Bilan 2018 Mineurs Non Accompagnés, janvier

L'absence de protection dont sont victimes les MNA présents sur le territoire français s'illustre également par la multiplication de mesures d'éloignement en violation directe du droit applicable.

En effet, en vertu de l'article L511-4 du CESEDA, tout étranger mineur de dix-huit ans ne peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire.<sup>160</sup> Ainsi, les MNA sont, par principe, protégés contre toute mesure de reconduite à la frontière. Pour autant, force est de constater qu'ils continuent de faire l'objet de mesures d'éloignement.<sup>161</sup> Cette pratique, particulièrement répandue à Mayotte<sup>162</sup> a déjà été condamnée par le Défenseur des droits.<sup>163</sup>

**Les faits dénoncés ci-dessus constituent un manquement grave et manifeste à l'obligation de protection des MNA présents sur le territoire français et contreviennent directement aux articles 3, 6, 19, 20, 27 et 34-36 de la CIDE ainsi qu'aux observations générales n°6 (2005), 22 (2017)<sup>164</sup> et 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant.**

### C. L'intérêt supérieur de l'enfant (Article 3)

L'article 3.1 de la CIDE prévoit que : « [d]ans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »<sup>165</sup>

Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 21 mars 2019 indiquait qu'« [a]ux termes des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 : La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. **Il en résulte une exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant** »<sup>166</sup>. Le principe d'intérêt supérieur de l'enfant (ISE) a donc bien valeur constitutionnelle en droit français.

---

2018 [A60] (pp. 10-11) (reflétant que 50 des 60 places d'accueil d'urgence pour MNA sont en chambres multiples dans des hôtels de la ville) ; voir également BAILLEUL Corentin & SENOVILLA Daniel, Dans l'intérêt supérieur de qui ? Enquête sur l'interprétation et l'application de l'article 3 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant dans les mesures prises à l'égard des mineurs isolés étrangers en France, Poitiers, MIGRINTER, juin 2016 [A39] (pp.84-85).

<sup>160</sup> CESEDA [A174] article L.511-4 (« Ne peuvent faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français : 1° L'étranger mineur de dix-huit ans (...) »).

<sup>161</sup> Voir par ex., CAA Marseille, N° 18MA01824, 9 avril 2019 [A91] ; TA Mayotte, N°1901161, 24 mai 2019 [B8] ; TGI de Mamoudzou, Ordonnance de mainlevée d'une mesure de rétention administrative, 18 juillet 2019 [B10] ; TA de Mayotte, N°1901586, 22 juillet 2019 [B11].

<sup>162</sup> Voir par ex. : TA Mayotte, Ordonnance N°1900308, 11 février 2019 [B6] (« Dans ces conditions, la mesure d'éloignement attaqué, prise sans qu'aient été accomplies les diligences nécessaires lorsqu'est envisagé l'éloignement forcé d'un étranger mineur, est constitutif d'une atteinte grave et manifestement illégale portée à une liberté fondamentale, à savoir l'intérêt supérieur de l'enfant au sens de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant. ») ; TA Mayotte, Ordonnance N° 1901161, 24 mai 2019 [B8] (ordonnant au préfet de Mayotte de prendre toutes mesures utiles afin d'organiser le retour du MNA éloigné à tort à Mayotte dans un délai de huit jours); voir également TA Mayotte, Ordonnance N°1900973, 29 avril 2019 [B7] ; TA Mayotte, Ordonnance N°1901417, 27 juin 2019 [B9] ; TA Mayotte, Ordonnance N°1901586, 22 juillet 2019 [B11].

<sup>163</sup> DDD, Rapport : Établir Mayotte dans ses droits, février 2020 [A134] (pp. 49-51).

<sup>164</sup> Notamment Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n°22 [A57] (paras 32(h) et 42).

<sup>165</sup> Voir également Comité des droits de l'enfant, Observations Générales n° 6 [A12] et n°22 [A57].

<sup>166</sup> Conseil Constitutionnel, Décision n°2018-768 QPC du 21 mars 2019 [A87].

L'article 112-4 du CASF dispose également que « [l]'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant. »

Alors que le droit international et le droit interne français imposent la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant depuis une dizaine d'années, il n'en demeure pas moins que certains textes législatifs et réglementaires français régissant la prise en charge des MNA font souvent primer la lutte contre l'immigration irrégulière.

A ce propos, la CEDH, dans l'arrêt *Moustahi c/ France*, rappelait pourtant à la France que « [l]es difficultés que peuvent rencontrer les États dans la gestion des flux migratoires ou dans l'accueil des demandeurs d'asile ne sauraient justifier le recours à des pratiques incompatibles avec la Convention ou ses Protocoles. »<sup>167</sup>

### (1) L'ISE ignoré par le législateur français

Le législateur semble entièrement ignorer cette considération.

A ce propos, le titre de la loi qui prévoit la collecte et le traitement de données personnelles dans le cadre de l'évaluation des MNA est éloquent : Loi « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ». <sup>168</sup> Il ne s'agit donc nullement de veiller à l'intérêt supérieur des enfants dans le cadre de l'évaluation de leur minorité. Il est également notable que le Décret n°2019-57 du 30 janvier 2019<sup>169</sup> 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 ne mentionne même pas la CIDE.

Une autre disposition légale méprisant entièrement l'ISE consiste dans l'établissement de la clé de répartition entre départements de la prise en charge des MNA.<sup>170</sup> En effet, celle-ci a pour unique objectif la péréquation sur l'ensemble du territoire. Cette clé de répartition géographique est exclusivement fondée sur des données démographiques du département pour l'année précédente. Ce dernier point a d'ailleurs été condamné par une mission bipartite en 2017.<sup>171</sup> Par ailleurs, aucun des textes réglementaires d'application de ce mécanisme de répartition ne vise l'article 3-1 de la CIDE.<sup>172</sup>

---

<sup>167</sup> CEDH Affaire *Moustahi c/ France*, Requête n° 9347/14, 25 juin 2020 [A151] (para. 31).

<sup>168</sup> Loi n°2018-778 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, NOR : INTX1801788L, 10 septembre 2018 [A70].

<sup>169</sup> [A85].

<sup>170</sup> Voir article R221-13-R221-15 CASF [A171].

<sup>171</sup> Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY (Sénat), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, N°598, 28 juin 2017 [A48] (pp. 12, 33).

<sup>172</sup> Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du CASF 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, NOR : JUSF1606788D [A40]; Arrêté ministériel du 28 juin 2016 pris en application du décret n°2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, NOR : JUSF1617871A [A41]; Décision fixant pour l'année 2020 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, NOR : JUSF2016264S, 2 juillet 2020 [A157].

## **(2) L'ISE absent des protocoles de coopération entre l'État et les départements**

Au niveau local, une revue des Protocoles passés entre l'État et les services départementaux montre que les personnes se présentant comme mineures isolées sont souvent renvoyées à la préfecture avant tout accueil par l'ASE, ce qui ne peut être motivé par l'intérêt supérieur de l'enfant.

Il est notable que le Protocole conclu entre la préfecture des Bouches-du-Rhône et le Département prévoit expressément que « [l]es parties conviennent que les personnes se présentant comme mineures privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille sont adressées, sans délai, à la préfecture. Ces personnes peuvent se présenter en préfecture selon les modalités définies infra avant même d'être accueillies par les services de l'ASE. »<sup>173</sup>

Ainsi, la plupart des normes nationales et locales impactant directement ou indirectement les MNA continuent d'être adoptées sans évaluation préalable de leur impact sur l'intérêt supérieur de l'enfant.

## **(3) L'ISE placé au second plan dans la pratique**

Dans la pratique, l'ISE n'est pas non plus une considération primordiale.

Pour preuve, il semble opportun de s'arrêter sur la mise en place du fichier d'aide à l'évaluation de la minorité (AEM) (détaillé à la section III.F supra). Comme mentionné infra, dans la plupart des départements français ayant recours à ce fichier en 2019, la phase d'accueil des MNA débute non plus au sein des services de protection de l'enfance, mais dans les préfectures, et ce, même lorsque cela n'est pas expressément prévu par les protocoles. Au lieu d'un premier accueil bienveillant par un personnel formé des services de la protection de l'enfance aux fins d'une évaluation sociale et sanitaire préliminaire, d'une mise à l'abri et d'un repos physique et psychologique souvent vital après de longues périodes d'errance, la première étape de l'accueil du MNA consiste dans une prise d'empreintes et la collecte d'autres données personnelles par des agents de l'État en charge de la lutte contre l'immigration illégale.

L'envoi des enfants dans des départements dans lesquels leur traitement sera moins favorable que dans celui qui les a évalués est également problématique. Par exemple, suite à une évaluation ayant conclu à sa minorité, un MNA se voit confier « *J'ai une bonne et une mauvaise nouvelle. La bonne c'est que tu es accepté [à l'ASE]. La mauvaise c'est que tu vas à Marseille [...] Là-bas, c'est compliqué, il y a beaucoup de mineurs à la rue.* »<sup>174</sup> Les conditions d'hébergement des MNA qui sont soit inexistantes soit insuffisantes (voir section III.B(3) et (4) infra) sont par ailleurs incompatibles avec le respect par l'État et les départements de l'ISE.

Les conditions restrictives des entretiens d'évaluation et la limitation des ressources qui y sont dédiées (les échanges expéditifs, l'absence de conseil ou d'accompagnant présent, pas d'interprète mis à disposition, absence de mise à l'abri effective pendant la période d'évaluation, etc.) relèvent évidemment plus de préoccupations budgétaires de la part des

---

<sup>173</sup> Département des Bouches-du-Rhône, Protocole conclu entre la préfecture des Bouches-du-Rhône et le Département pour l'appui à l'évaluation de la situation des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés, 20 septembre 2019 [A113] (p. 2).

<sup>174</sup> Tous Migrants, témoignage de S. Besson, avril 2020 [B17] (p. 2).

départements que de la défense de l'intérêt de l'enfant.

Par ailleurs, les délais de recours (voir section III.G(4) infra) qui ont pour effet de maintenir les personnes dont la minorité a été contestée sans aucune protection (sauf à multiplier les recours à l'issue incertaine), ignorent entièrement l'intérêt supérieur de l'enfant.<sup>175</sup>

Enfin, et plus systématiquement, le déni de minorité, au moins dans un premier temps (voir section III.A infra), évince les MNA de toute mesure qui pourrait être prise dans leur intérêt supérieur.

**Ainsi, le cadre normatif et la pratique affectant les enfants migrants non accompagnés présents sur le territoire français méconnaissent largement le principe d'intérêt supérieur de l'enfant en violation de l'article 3 de la CIDE.**

#### **D. Le principe de non-discrimination (Article 2)**

Il est rappelé qu'aux termes de l'article 2 de la CIDE, la France s'est engagée à « *respecter les droits énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de [sa] 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, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation* » et à prendre « *toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille* ».

Ce principe de non-discrimination est également consacré constitutionnellement à l'article premier de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.<sup>176</sup> Il est en outre sanctionné en droit interne en application des articles 225-1 et suivants du Code pénal.

Néanmoins, des inégalités de traitement dans la prise en charge des MNA, particulièrement selon le département ou le centre auprès duquel ils se présentent, sont largement documentées par associations et institutions<sup>177</sup> et s'expliquent notamment par l'existence d'un corpus législatif et réglementaire dérogatoire du droit commun français.

---

<sup>175</sup> Voir par ex.: CA de Versailles, N° RG 19/00208, 29 juillet 2019 [B12] (Saisie d'un recours contre l'application provisoire d'une décision mettant fin à la prise en charge d'un MNA souffrant d'une maladie chronique infectieuse et d'un état dépressif caractérisé sévère, la Cour conclut que « *l'exécution provisoire du jugement ordonnant la mainlevée de son placement à l'Aide sociale à l'enfance risque d'entraîner pour l'intéressé des conséquences manifestement excessives et qu'il y a lieu de l'arrêter dans l'attente de la décision qui sera rendue sur l'appel de ce jugement.* »)

<sup>176</sup> « *[L]es hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.* »

<sup>177</sup> Voir par ex : France Terre d'Asile, Rapport Alternatif Thématique 2020 sur les Mineurs Isolés Étrangers [A129] ; MSF, Les Mineurs Non Accompagnés, Symbole d'une Politique Maltraitante, juillet 2019 [A107] ; La Cimade, Des Enfants Mal Protégés car Étrangers - Mieux Comprendre la Situation des Jeunes en Danger, octobre 2018 [A72] ; Human Rights Watch, « C'est la Loterie » - Traitement Arbitraire des Enfants Migrants Non Accompagnés à Paris, 2018 [A68].

## (1) Un corpus législatif et réglementaire distinct du droit commun

Dans son rapport quinquennal sur l'application par la France de la CIDE, *UNICEF France* souligne que la situation des MNA s'est fortement dégradée depuis 2016, notamment du fait des récentes évolutions législatives et réglementaires.<sup>178</sup>

Si la loi du 5 mars 2007<sup>179</sup> avait établi le principe de la soumission de ces derniers au droit commun de la protection de l'enfance, en accord avec les engagements pris par l'État français au titre de la CIDE, la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant<sup>180</sup> a entériné des dispositions spécifiques et dérogatoires pour organiser leur mise à l'abri, leur évaluation et leur orientation.

Un arsenal normatif s'est développé depuis, mettant en place un cadre légal pour les MNA qui est non seulement dérogatoire du droit commun, mais aussi inconciliable avec la protection effective de leurs droits.<sup>181</sup> Pour ne citer que quelques exemples :

- Le système de clé de répartition n'est pas applicable aux mineurs isolés français, et crée des inégalités systémiques selon le département dans lequel ils se présentent initialement ;
- La procédure d'évaluation de la minorité et de l'isolement notamment prévue à l'article R 221-11 du CASF, ne s'applique qu'aux personnes étrangères se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. Par ailleurs, les contours de cette procédure discriminante sont si flous que sa mise en œuvre diffère nécessairement entre les différents départements chargés de la mettre en œuvre ;
- Le remboursement forfaitaire de l'État, prévu à l'article R221-12 du CASF, pour la mise à l'abri d'urgence et la phase d'évaluation des MNA, n'a pas de corolaire pour les mineurs français ;
- Le recours au fichier AEM dans le cadre de l'évaluation de minorité prévu par la Loi du 10 septembre 2018<sup>182</sup> et le Décret d'application du 30 janvier 2019<sup>183</sup> implique la récupération de l'évaluation par la préfecture de police au lieu des services départementaux de protection de l'enfance (souvent délégués à des associations). Ce glissement de la protection de l'enfance vers la gestion des flux migratoires n'est pas anodin, et contrevient à la jurisprudence de la CEDH qui fait expressément prévaloir la qualité d'enfant sur celle de migrant.<sup>184</sup> Il a également été dénoncé par le DDD comme formalisant « *le fait [que les MNA] sont considérés d'abord comme des étrangers* »

---

<sup>178</sup> UNICEF France, Examen par le Comité des droits de l'enfant sur la situation de la France, 29 juin 2020 [A153] (pp. 16 s.).

<sup>179</sup> Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance [A14].

<sup>180</sup> Loi n° 2016-297 relative à la protection de l'enfant, 14 mars 2016 [A36].

<sup>181</sup> Certaines de ces dispositions sont régulièrement dénoncées par le Défenseur des Droits, tant dans ses décisions que dans ses rapports, France Terre d'Asile, Médecins Sans Frontières, la Cimade, Human Rights Watch, l'UNICEF, etc.

<sup>182</sup> Dite « loi asile et immigration » [A70].

<sup>183</sup> En application de l'article 51 de la loi « asile et immigration ».

<sup>184</sup> Voir CEDH, *Rahimi c. Grèce*, n°8687/08, 5 avril 2011 [A19] (paras 87-91) (les mineurs étrangers « *étant incontestablement (dans) la catégorie des personnes les plus vulnérables de la sociétés* » ces considérations « *prédominant sur la qualité d'étranger en séjour illégal* »).

*fraudeurs plutôt que comme de potentiels enfants en danger.* »<sup>185</sup> Par ailleurs, les départements qui résistent à l'utilisation du fichier AEM peuvent désormais voir réduire la contribution financière de l'État<sup>186</sup>, ce qui contribue à accroître encore les inégalités au détriment de ces enfants.

De manière générale, le dispositif d'accueil et de prise en charge de ces derniers est fortement influencé par la position des départements résumée dans une note de février 2019 : « Les Départements sont en charge de la protection de l'enfance depuis 30 ans. Le droit commun en matière de protection de l'enfance s'applique à tous les mineurs, sans condition de nationalité. Mais les MNA sont orientés systématiquement vers l'ASE alors que leur mise à l'abri doit relever de la politique migratoire de l'État. »<sup>187</sup>

Or, comme cela a été notamment rappelé par le Défenseur des droits, les MNA doivent d'abord être traités comme des enfants et non comme des migrants.<sup>188</sup> Le 1<sup>er</sup> octobre dernier, UNICEF France rappelait également que « *[l]es mineurs non accompagnés sont avant tout des enfants qui ont droit à une protection, quelle que soit leur origine.* »<sup>189</sup>

## (2) Une disparité territoriale de l'accueil à la prise en charge

Il est rappelé que tout individu se déclarant mineur isolé étranger sur le sol français doit faire l'objet d'une mise à l'abri provisoire d'urgence inconditionnelle.<sup>190</sup> Néanmoins, de vastes disparités dans la prise en charge des MNA persistent entre départements.

Tout d'abord, les modalités de l'accueil diffèrent d'un département à l'autre. Certains d'entre eux sont accueillis par l'ASE tandis que d'autres le sont par le Conseil départemental qui mandate des associations, ou encore par la préfecture pour des vérifications d'identité.

Ensuite, la qualité des hébergements et de la prise en charge d'urgence proposés est également variable. Par exemple, alors que l'hébergement en hôtel social n'est pas pratiqué dans certains départements<sup>191</sup>, celui-ci est majoritaire ailleurs.<sup>192</sup>

---

<sup>185</sup> DDD, Communiqué de presse, Le Défenseur des droits demande l'abandon du projet de décret relatif à la mise en œuvre du fichier national biométrique des MNA, 13 décembre 2018 [A79].

<sup>186</sup> Arrêté 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, NOR : SSAA1906009A, 28 juin 2019 [A105] (article 1) (« *la participation forfaitaire de l'État s'établit à 500 € par personne évaluée, dès lors que le président du conseil départemental atteste que sont remplies les conditions cumulatives suivantes : ... - l'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement de la personne a été réalisée conformément à l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles et à l'arrêté interministériel pris pour son application...* ».)

<sup>187</sup> Assemblée des départements de France, Fiche Info : L'accueil et la prise en charge des Mineurs Non Accompagnés (MNA) par les Conseils Départementaux, octobre 2020 [A170] (p. 1).

<sup>188</sup> DDD, Rapport annuel 2019 [A149] (p. 46) (« *[...] ces enfants, dans une situation de particulière vulnérabilité liée à leur parcours d'exil et à la séparation de leur famille, peinent à se voir reconnaître un statut de sujet de droit par les autorités publiques. Ils sont trop souvent d'abord considérés comme des étrangers en situation irrégulière et non comme des mineurs à protéger.* »).

<sup>189</sup> UNICEF France, Communiqué de presse : Les mineurs non accompagnés sont des enfants, les protéger n'est pas une option!, 1er octobre 2020 [A169].

<sup>190</sup> CASF [A171] article L.223-2.

<sup>191</sup> Voir DDD, décision n° 2019-230, 17 septembre 2019 [A111] (p. 7).

<sup>192</sup> Groupe addap13, Bilan 2018 Mineurs Non Accompagnés [A60] (pp. 10-11) (reflétant que 50 des 60 places d'accueil d'urgence pour MNA sont en chambres multiples dans des hôtels de la ville).

De plus, la durée de cet accueil d'urgence varie également d'un département à l'autre. Largement refusé aux MNA de Grande Synthe dans le Nord<sup>193</sup>, celui-ci peut s'arrêter brusquement lorsque le remboursement forfaitaire de l'État cesse<sup>194</sup>, ou se poursuivre pendant toute la phase d'évaluation.

Une étude réalisée en 2020 par les *États Généraux des Migrations (EGM)* sur les données collectées auprès de quatorze départements confirme effectivement que « *le délai entre l'arrivée du jeune et la réalisation de l'évaluation est très variable selon les départements, voire selon la situation à l'instant T dans un même département.* »<sup>195</sup>

Les inégalités territoriales se poursuivent durant la phase d'évaluation de la minorité et se constatent dans les chiffres. En effet pour exemple en 2019, le taux de reconnaissance de minorité variait de 16,6% à 100%<sup>196</sup>.

Les acteurs chargés de l'évaluation sont également différents d'un département à l'autre, souvent gérés par des associations mandatées suite à des appels d'offre non harmonisés, mais parfois aussi directement par la collectivité.

Les méthodes diffèrent aussi. Les protocoles locaux définis afin de coordonner l'accueil, l'évaluation et la prise en charge des MNA<sup>197</sup> sont si variés – lorsqu'ils existent – que la pratique en est l'incarnation. Les enfants sont donc traités de manière très différente selon le département dans lequel ils se présentent initialement.

Dans son Rapport au Comité daté de juillet 2020, le Défenseur des Droits a vigoureusement dénoncé les divergences territoriales vis-à-vis du recours aux examens osseux, dues notamment à l'imprécision des dispositions de l'article 388 du Code civil qui fait « *perdurer des jurisprudences disparates entre les tribunaux* ». Le DDD précise dans son rapport que « *dans la pratique, certains magistrats ordonnent immédiatement cet examen, quelle que soit la validité de l'acte d'état civil présenté, quand d'autres juridictions n'ont recours aux examens que de manière exceptionnelle. Enfin la réalisation de ces examens, leur lecture, les lieux où ils sont réalisés sont loin d'être uniformes sur l'ensemble du territoire.* »<sup>198</sup>

De même, le recours au fichier AEM illustre aisément les inégalités auxquelles les MNA peuvent faire face selon leur département d'accueil initial. À Paris par exemple, le fichier AEM n'est jamais consulté, tandis qu'ailleurs, les protocoles locaux de coopération donnent au Conseil Départemental la capacité – et non l'obligation – de recourir à l'assistance de la préfecture. Ailleurs encore, la consultation du fichier AEM est systématique.<sup>199</sup>

---

<sup>193</sup> Voir Utopia56, Informations préoccupantes envoyées au Conseil Général du Département du Nord, mai-septembre 2020 [Annexe C].

<sup>194</sup> Voir Département de la Haute-Savoie, Protocole d'accord entre les services de l'État et le conseil départemental de la Haute-Savoie relative à la prise en charge des mineurs non accompagnés, 14 décembre 2018 [A80] (p. 3).

<sup>195</sup> EGM, Groupe chantier « Mineur.es », Synthèse de l'analyse des questionnaires, été 2020 [B22] (p.3).

<sup>196</sup> MSF, Les Mineurs non accompagnés, symbole d'une politique maltraitante, juillet 2019 [A107] (p. 33).

<sup>197</sup> Voir Protocoles locaux de coopération entre les Conseils départementaux et les services de l'État, disponibles sur le site : <http://www.infomie.net/spip.php?rubrique354&lang=fr>.

<sup>198</sup> DDD, Rapport du Défenseur des droits au Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies, juillet 2020 [A156] (para. 90).

<sup>199</sup> Département de Charente Maritime, Protocole relatif à l'accueil et à la prise en charge des mineurs non accompagnés de nationalité étrangère, 22 octobre 2018 [A74] (p. 4). (« *Lorsque le mineur présumé se présente directement au Conseil Départemental, il est conduit de façon systématique au commissariat de police ou au service de gendarmerie territorialement compétent pour que soient effectuées les vérifications [...]* ».)

Même la présomption de minorité n'est pas mise en œuvre de manière homogène sur l'ensemble du territoire français. Tandis que la Creuse reconnaît officiellement que « en cas de doute à l'issue de l'évaluation, ce dernier profite à la personne »<sup>200</sup>, tout comme le protocole des Vosges insiste que « le doute doit bénéficier au jeune »,<sup>201</sup> à l'inverse, en Haute Savoie, si le doute persiste au-delà des vingt-trois jours couverts par le remboursement forfaitaire de l'État pour la phase d'évaluation, le président du Conseil Départemental peut décider un refus de prise en charge.<sup>202</sup>

Il est important de noter ici que les principes formalisés dans les protocoles ne sont cités qu'à titre d'exemples et ne constituent aucunement une reconnaissance de leur mise en œuvre effective dans chacun des départements cités. D'ailleurs, l'imprécision des dispositions de l'article 388 du Code civil laisse place à une pratique des évaluations hautement arbitraire selon les lieux mais aussi les personnes en charge de les mener. Les délais d'attente, la durée d'évaluation, la qualité de formation des professionnels, la présence ou non d'interprète, ou même l'importance donnée à l'apparence physique d'un individu se présentant comme MNA varient d'un territoire à l'autre mais aussi d'un travailleur social à l'autre.

L'accès aux soins, à l'éducation, à la justice,<sup>203</sup> et tous les paramètres de l'accueil, de l'évaluation et de la prise en charge des MNA illustrent tous les inégalités territoriales en jeu. Les divergences géographiques dans la qualité de l'accueil et de la prise en charge des mineurs<sup>204</sup> sont notamment documentées dans les appels à projets passés par les départements qui proposent des cahiers des charges et des contraintes budgétaires pour la prise en charge et l'accompagnement des MNA très variables.<sup>205</sup>

Par exemple, les montants journaliers (ou de prix de journée) prévus par ces appels à projet couvrant principalement la prise en charge et l'hébergement d'urgence (ou suite à une ordonnance de placement provisoire (OPP)), varient de moins de 55 euros en Ariège<sup>206</sup> à 85 euros dans la Manche.<sup>207</sup> Dans l'Oise, l'appel à projet prévoit explicitement que le Service d'accueil et de mise à l'abri envisagé pour 80 MNA reposera sur « des structures sociales-

---

<sup>200</sup> Département de la Creuse, Protocole d'accord relatif à l'accueil des mineurs non accompagnés, 24 mai 2019 [A96] (p. 6).

<sup>201</sup> Département des Vosges, Protocole entre le Président du Conseil Départemental, le Procureur de la République et le Préfet des Vosges pour l'appui à l'évaluation de la situation des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés, 25 novembre 2019 [A125] (p. 9).

<sup>202</sup> Département de Haute Savoie, Protocole entre la Préfecture et le Conseil Départemental pour l'appui à l'évaluation de la situation des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés, 9 mars 2020 [A137] (p. 3).

<sup>203</sup> Voir EGM, Groupe chantier « Mineur.es », Synthèse de l'analyse des questionnaires, été 2020 [B22] (p. 4) (« *La saisine du juge des enfants et du juge des tutelles paraît très aléatoire.* »).

<sup>204</sup> EGM, Groupe chantier « Mineur.es », Synthèse de l'analyse des questionnaires, été 2020 [B22] (p. 6) (« *on constate une diversité importante des modalités d'hébergement, même à l'intérieur de chaque département : hôtel, appartement en autonomie, famille d'accueil, foyer, etc. ... nous pouvons en déduire des conditions très aléatoires de prise en charge pour les jeunes, y compris au sein d'un même département* »).

<sup>205</sup> Voir appels à projets répertoriés sur le site internet d'InfoMie <http://www.infomie.net/spip.php?article5485&lang=fr>

<sup>206</sup> Département de l'Ariège, Avis d'appel à projets social, CD 2019-01, janvier 2019 [A82] (Annexe 1, p. 3) (« *La collectivité dispose d'une enveloppe annuelle maximale d'un montant de 600 000 € pouvant être consacré à ce dispositif* » prévu pour un an et 30 places).

<sup>207</sup> Département de la Manche, Avis d'appel à projets : Mise en place d'un dispositif expérimental d'hébergement et d'accompagnement dédié aux mineurs et jeunes majeurs non accompagnés confiés au service de l'aide sociale à l'enfance, Cahier des charges, décembre 2019 [A127] (section 4).

hôtelières » pendant la phase d'évaluation de l'individu, et pourra durer jusqu'à 6 mois.<sup>208</sup> Dans les Vosges, les missions envisagées pour le prestataire incluent l' « hébergement et des conditions de vie décentes ». <sup>209</sup> En conséquence, il est envisagé que le forfait journalier doive inclure « *l'ensemble des dépenses nécessaires à la prise en charge des enfants confiés : charges des personnels, gestion administrative, loyer, alimentation, sorties, loisirs, argent de poche, vêture, scolarisation, déplacements, assurances [...].* »<sup>210</sup>

Il s'agit bien d'un problème systémique, lié à la délégation de la protection de l'enfance aux départements français, au manque de gouvernance, d'harmonisation, de suivi et de contrôle qui permettraient aux MNA d'être traités de manière analogue quel que soit le territoire dans lequel ils se présentent initialement comme mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille.

Enfin, une distinction est constatée entre le MNA primo-arrivant et celui qui est déplacé en vertu de la clé de répartition. Dans certains départements, les MNA déplacés font systématiquement l'objet d'une réévaluation et voient donc leur minorité, leur identité, leur récit, remis en cause une seconde fois.<sup>211</sup>

### (3) Un déséquilibre territorial reconnu par les autorités

La Mission des MNA du Ministère de la justice a elle-même soulevé que « *des tensions entre des départements ont été plus marquées, plus particulièrement en raison du défaut d'harmonisation des pratiques en matière d'évaluation ou des modalités de la mise à l'abri* ». <sup>212</sup> Elle évoque des situations dans lesquelles une collectivité de renvoi entreprend des « *réévaluations ou expertises complémentaires suivies d'un refus de prise en charge, remise en cause de la qualité/fiabilité des évaluations des départements tiers, orientations proposées par la MMNA de mineurs vers des départements qui les avaient préalablement déclarés majeurs ou difficultés dans les échanges interdépartementaux* », mettant en exergue une discrimination endémique envers les mineurs renvoyés par un département par opposition aux MNA primo arrivants et impactant la reconnaissance de leur minorité.

Dans un rapport de 2018, une mission bipartite de réflexion sur les MNA constatait également que « *les différences de traitement d'un département à l'autre peuvent avoir des conséquences lourdes sur leur devenir : selon le point du territoire national où il se présente,*

---

<sup>208</sup> Département de l'Oise, Avis d'appel à projet, Mise en place d'un dispositif expérimental dédié à la prise en charge des mineurs non accompagnés dans le département de l'Oise, Cahier des charges, 18 mai 2020 [A145] (pp. 2-3).

<sup>209</sup> Département des Vosges, Appel à projets, Cahier des charges relatif à l'accueil et l'accompagnement des Mineurs Non Accompagnés (MNA) ou jeunes se déclarant MNA, 2019 [A81] (p. 3).

<sup>210</sup> Département des Vosges, Appel à projets, Cahier des charges relatif à l'accueil et l'accompagnement des Mineurs Non Accompagnés (MNA) ou jeunes se déclarant MNA, 2019 [A81] (p. 6).

<sup>211</sup> Voir Protocole départemental de coordination pour la prise en charge et l'accompagnement des mineurs non accompagnés du département de l'Aveyron, mai 2018 [A66] (p. 4) (« *Le Procureur de la République est destinataire d'une copie des ordonnances de placement provisoire prises par les Parquets extérieurs au ressort territorial du T.G.I. de Rodez, après avis de la Cellule Nationale d'Appui de la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse. Il apprécie le bien-fondé d'organiser d'éventuelles investigations complémentaires confirmant la minorité et l'isolement des jeunes concernés, en lien avec la Préfecture et, le cas échéant, avec les services de la police aux frontières.* ») ; voir également DDD, Rapport au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, juillet 2020 [A156] (para. 92).

<sup>212</sup> MMNA, Rapport annuel d'activité 2018 sur la Mission des Mineurs Non Accompagnés, juin 2019 [A100] (p. 16). Un constat identique était fait l'année suivante et relatée dans le Rapport annuel d'activité 2019 publié en mai 2020 [A144] (p. 29).

*le même jeune sera ou non mis à l'abri, sera évalué tantôt mineur tantôt majeur, bénéficiera ou non d'une prise en charge sanitaire, sera admis ou non à l'ASE. La dispersion extrême des taux de reconnaissance de minorité d'un département à l'autre suggère des disparités de pratiques importantes. La crainte de décisions erronées n'est pas infondée.* »<sup>213</sup>

#### **(4) Un traitement différent de celui des mineurs isolés français**

Il apparaît également que les inégalités constatées dans l'accueil de ces MNA ne sont pas toutes liées aux politiques migratoires départementales. En effet, ces enfants sont également sujet à des discriminations dans leur traitement par rapport aux français âgés de moins de dix-huit ans et privés de la protection de leur famille.

Tout d'abord, il est aisé de constater que les nationaux n'ont pas à se soumettre à une évaluation de leur minorité, à la remise en cause de leurs documents d'identité, ou encore à la réalité de leur isolement.

Ensuite, au sein d'un même département — voire d'un même établissement — les moyens alloués à l'accueil d'un MNA sont loin d'être équivalents à ceux destinés aux mineurs français protégés alors que leurs situations et leurs parcours migratoires laisseraient présager des besoins accrus d'assistance.

Ainsi, dans l'Ariège, un avis d'appel à projets social publié en 2019 relatif au dispositif départemental de prise en charge éducative en hébergement de trente places confié à la Présidente du Conseil Départemental prévoit des prix de journée inférieurs à cinquante-cinq euros par MNA.<sup>214</sup>

Dans le Calvados, un appel à projets publié le 7 janvier 2020 prévoit des prix journaliers par mineur ne pouvant dépasser les 60 euros pour une mission d'accueil et de mise à l'abri pour les MNA en attente d'évaluation.<sup>215</sup>

Dans l'Oise, les sommes dévolues à l'accueil et la mise à l'abri n'excèdent pas soixante-cinq euros, abaissant le prix journée par MNA à cinquante-cinq euros maximum pour la prise en charge de mineurs étrangers entre 16 et 18 ans confiés à l'ASE par décision de justice.<sup>216</sup>

Le Défenseur des Droits a identifié cette problématique et dénoncé explicitement des prix de journée destinés à la prise en charge des MNA « excessivement faibles ».<sup>217</sup>

Cette discrimination liée au statut d'étranger se retrouve également en matière de représentation légale. En effet, alors que le Code civil français prévoit que la tutelle « protection due à l'enfant, est une charge publique » et « un devoir des familles et de la collectivité

---

<sup>213</sup> IGA, IGAS, IGJ et ADF, Rapport de Mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés, 15 février 2018 [A62] (p. 33).

<sup>214</sup> Département de l'Ariège, Avis d'appel à projets social, CD 2019-01, janvier 2019 [A82] (Annexe 1, p. 3) (« *La collectivité dispose d'une enveloppe annuelle maximale d'un montant de 600 000 € pouvant être consacré à ce dispositif* » prévu pour un an et 30 places).

<sup>215</sup> Département du Calvados, Appel à projets aux fins de création d'un service expérimental dédié à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés, Cahier des charges, 7 janvier 2020 [A130] (p. 15).

<sup>216</sup> Département de l'Oise, Appel à projet relative à la mise en place d'un dispositif expérimental dédié à la prise en charge des mineurs non accompagnés dans le département de l'Oise, Cahier des charges, 18 mai 2020 [A145] (pp. 4-5).

<sup>217</sup> DDD, Rapport au Comité des Droits de l'enfant des Nations Unies, juillet 2020 [A156] (para. 94).

publique »<sup>218</sup>, les MNA sont largement exclus de ce dispositif puisque le juge des tutelles, seul compétent à constater la vacance de la tutelle et son transfert au Conseil départemental, n'est pas systématiquement saisi.<sup>219</sup> Cette pratique a des conséquences désastreuses, notamment en matière d'accès aux soins, à l'éducation, ou à la justice<sup>220</sup>.

**Les faits dénoncés ici reflètent une discrimination systématique des MNA dans leur accueil, leur prise en charge et leur suivi sur la base de leur nationalité et de leur statut de migrant, d'abord, mais aussi en fonction du lieu où ils demandent une mise à l'abri ou une assistance éducative, en violation de l'article 2 de la CIDE. Ces discriminations ont des conséquences dévastatrices pour ces enfants qui font face à une « loterie » à laquelle ils se passeraient bien de jouer.**

#### **E. Les mesures d'application générales (Article 4)**

L'article 4 de la CIDE dispose que :

*« [L]es États parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention. »*

Les obligations des États parties en vertu de la CIDE sont précisées dans les Observations Générales du Comité des droits de l'enfant qui déclinent un certain nombre de mesures d'application générale.

L'État français, par ses actions et omissions, contrevient à un large éventail de prescriptions, qui lui ont par ailleurs déjà été rappelées par le Comité dans ses Observations finales concernant les quatrième et cinquième rapports périodiques de la France.<sup>221</sup>

##### **(1) L'allocation de ressources insuffisante et dommageable**

En premier lieu, il convient de rappeler que c'est à l'État qu'il revient de financer la période de mise à l'abri et d'évaluation préalable même si, dans les faits, cette fonction est largement déléguée aux départements.

En application du décret du 27 juin 2019<sup>222</sup> et de l'arrêté du 28 juin 2019, le remboursement de l'évaluation par l'État au département est fixé à cinq-cents euros et celui de la mise à l'abri à quatre-vingt-dix euros par jour, dans la limite de quatorze jours, puis vingt euros par jour

---

<sup>218</sup> Article 394 du Code civil [A172].

<sup>219</sup> Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY (Sénat), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, N°598, 28 juin 2017 [A48] (p. 77) ; voir également ANESM, L'accompagnement des mineurs non accompagnés dits « mineurs isolés étrangers », décembre 2017 [A59] (p. 47).

<sup>220</sup> Article 408 du Code civil [A172] (« *Le tuteur prend soin de la personne du mineur et le représente dans tous les actes de la vie civile, sauf les cas dans lesquels la loi ou l'usage autorise le mineur à agir lui-même. Il représente le mineur en justice.* »).

<sup>221</sup> Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la France, CRC/C/FRA/CO/4, 22 juin 2009 [A16] ; Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, CRC/C/FRA/CO/5, 23 février 2016 [A35].

<sup>222</sup> Décret n° 2019-670 du 27 juin 2019 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 [A104] (article 2).

dans la limite de neuf jours supplémentaires. Les remboursements de l'État s'arrêtent après vingt-trois jours.

Ces ressources attribuées aux départements sont largement insuffisantes. Elles ne correspondent ni aux coûts réels de la mise à l'abri et de l'évaluation des MNA, ni aux durées effectives de l'accueil d'urgence et de l'évaluation. A titre d'exemple, dans l'Aisne, un rapport de la Chambre régionale des comptes<sup>223</sup> des Hauts de France publié en 2020 mentionne que « *le solde des dépenses restant à la charge du département après remboursement de l'État est ainsi passé de près de 86 % des dépenses en 2014 à 68 % en 2018.* »<sup>224</sup>

Ce constat a été rapporté notamment :

- par une mission d'information désignée par le Sénat en 2017,<sup>225</sup>
- par une mission bipartite de réflexion sur les MNA en février 2018,<sup>226</sup>
- ainsi que par le CNPE dans un avis relatif au décret et à l'arrêté de juin 2019 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.<sup>227</sup>

Ce dernier, se prononçant en amont de l'adoption des textes réglementaires adoptés en juin 2019, recommandait « *que les frais afférents à cette dépense soient remboursés à son juste prix aux départements* »<sup>228</sup> et « *que les textes examinés prévoient une durée d'évaluation remboursable aux départements de 2 mois.* »<sup>229</sup> Si cet avis est bien visé par les textes réglementaires, les recommandations du CNPE sont restées lettre morte.

Le Défenseur des Droits a également exprimé sa préoccupation liée à « *la création de nombreux dispositifs de prise en charge pérenne des MNA avec des prix de journées excessivement faibles.* »<sup>230</sup>

Par ailleurs, le département de la Seine Saint-Denis aurait saisi le Comité de ce problème souhaitant que ce dernier recommande à la France de « consentir des fonds supplémentaires au

---

<sup>223</sup> Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) sont des juridictions financières rattachées à la Cour des comptes, institution supérieure de contrôle chargée de vérifier l'emploi des fonds publics. Les CRTC sont indépendantes des pouvoirs publics et se veulent utiles aux décideurs comme aux citoyens, participant activement à l'amélioration de la gestion publique et de ses résultats. Il existe 13 CRTC en métropole et 10 en outre-mer.

<sup>224</sup> Chambre Régionale des Comptes Hauts de France, Rapport d'enquête « Protection de l'enfant et des mineurs non accompagnés », 11 février 2020 [A136] (p. 59).

<sup>225</sup> Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY (Sénat), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, N°598, 28 juin 2017 [A48] (p. 12) (« *la participation financière de l'État à [la charge financière liée à la période d'évaluation] apparaît largement insuffisante.* »).

<sup>226</sup> IGA, IGAS, IGJ et ADF, Rapport de Mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés, 15 février 2018 [A62] (pp. 4-5, 29).

<sup>227</sup> Voir CNPE, Avis 2019-1, 9 avril 2019 [A90] (p.1) (« *le CNPE relève que les montant de remboursement prévus dans les textes présentés, soit 90 euros par personne et par jour dans la limite de 14 jours, puis 20 euros par personne et par jour dans la limite de 9 jours supplémentaires soit une limite de 23 jours, ne correspondent pas aux prix de journée moyens existant dans le secteur de la protection de l'enfance. Ce montant est largement inférieur.* »).

<sup>228</sup> CNPE, Avis 2019-1, 9 avril 2019 [A90] (p.1).

<sup>229</sup> CNPE, Avis 2019-1, 9 avril 2019 [A90] (p.2).

<sup>230</sup> DDD, Rapport au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, juillet 2020 [A156] (para. 94).

profit du département » pour la prise en charge des MNA et de « réformer en profondeur le système d'accueil, de prise en charge, de mise à l'abri et d'hébergement » de ces enfants.<sup>231</sup>

En plus d'être insuffisant, ce système de financement est pervers à plusieurs niveaux.

D'abord, il incite les départements à limiter au maximum la prise en charge des MNA dans le temps, les remboursements de l'État diminuant significativement après quatorze jours avant de disparaître le vingt-troisième jour. Ainsi, certains départements prévoient explicitement de cesser toute prise en charge des MNA au-delà de ce délai de participation étatique si l'évaluation est toujours en cours.<sup>232</sup>

Ensuite il contraint les départements à contracter avec des acteurs privés fonctionnant au rabais pour pouvoir répondre à des appels d'offre irréalistes. Pour ne citer que quelques exemples, les prix de journée plafond mentionnés dans les appels à projets visant à l'accueil et à la mise à l'abri des MNA sont de 65 euros dans l'Oise<sup>233</sup> et soixante euros dans le Calvados,<sup>234</sup> ce qui est très loin des prix de journée pratiqués par l'ASE (voir section III.D(4) supra) pour les mineurs nationaux alors que les MNA sont reconnus internationalement comme étant un public particulièrement vulnérable et nécessitant donc une assistance renforcée.

Enfin, le conditionnement de l'aide financière de l'État au recours par les départements au fichier AEM<sup>235</sup> ainsi qu'à la conclusion de conventions entre l'État et le département<sup>236</sup> est hautement dommageable pour les MNA qui se retrouvent à nouveau les victimes de politiques migratoires ou de décentralisation en violation de leurs droits.

Au-delà de la phase initiale de mise à l'abri, d'évaluation de la minorité et de l'isolement, la prise en charge des mineurs étrangers isolés par les services départementaux de l'ASE est également coûteuse, et les collectivités alertent régulièrement sur l'insuffisance des financements étatiques en la matière.<sup>237</sup>

---

<sup>231</sup> Le Point, La Seine-Saint-Denis saisit l'ONU sur les mineurs étrangers non-accompagnés, 19 novembre 2019 [A123].

<sup>232</sup> Voir Département de la Haute-Savoie, Protocole d'accord entre les services de l'État et le conseil départemental de la Haute-Savoie relative à la prise en charge des mineurs non accompagnés, 14 décembre 2018 [A80] (p. 3).

<sup>233</sup> Département de l'Oise, Appel à projet, Extension du dispositif expérimental dédié à la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) dans le département de l'Oise, Cahier des charges, 18 mai 2020 [A145] (p. 4).

<sup>234</sup> Département du Calvados, Appel à projet aux fins de création d'un service expérimental dédié à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés, Cahier des charges, 7 janvier 2020 [A130] (p. 15).

<sup>235</sup> Arrêté 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, NOR : SSAA1906009A, 28 juin 2019 [A105] (article 1).

<sup>236</sup> Décret n°2020-768 modifiant les modalités de la contribution forfaitaire de l'État à la mise à l'abri et à l'évaluation de la situation des personnes se déclarant mineures et privées de la protection de leur famille, 23 juin 2020 [A150] (article 1) (modifiant l'article R221-12 CASF « *Le montant de la part de la contribution dédiée à l'évaluation des intéressés peut être réduit, dans une mesure fixée par arrêté des ministres chargés de la famille et du budget, lorsque le département n'est pas lié à l'État par une telle convention.* »).

<sup>237</sup> Voir notamment question écrite au gouvernement par Mme L. Harribey (Gironde), 23 mai 2019 [A95] (p. 2679) (« *L'assemblée des départements de France (ADF) évalue à près de 2 milliards d'euros le coût pour les départements cette année, bien loin des 141 millions d'euros inscrits dans la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. En conséquence, elle lui demande ...quelles mesures le Gouvernement entend prendre afin de pallier la saturation du dispositif...* ») ; voir aussi Question écrite à Mme la Garde des Sceaux par M. Éric Gold (Puy-de-Dôme), JO du Sénat du 1<sup>er</sup> novembre 2018 [A75] (p. 5516) (« *Ces annonces [du*

Il est notable que les financements exceptionnels prévus chaque année pour soutenir les départements dans la prise en charge de MNA confiés à l'ASE sur décision de justice, ont été divisés par deux ces trois dernières années et sont désormais calculés sur la base de 75% des MNA pris en charge par l'ASE sur décision de justice l'année précédente au lieu de 100% il y a trois ans.

En effet, en 2020, « [l]es départements ayant accueilli un nombre supplémentaire de mineurs non accompagnés confiés par l'autorité judiciaire au 31 décembre 2019 par rapport au 31 décembre 2018 se voient attribuer un financement exceptionnel de l'État ... fixé à **6000€ par jeune pour 75 % des jeunes supplémentaires** ... ».<sup>238</sup>

En 2017, « les départements ayant accueilli un nombre supplémentaire de mineurs non accompagnés (MNA) au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016 se voient attribuer un financement exceptionnel de l'État ... fixé à hauteur de **12 000 € par jeune supplémentaire** pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016. »<sup>239</sup>

Ainsi, le système actuel d'allocation des ressources est non seulement incompatible avec les obligations de l'État en vertu de la CIDE, mais il est contraire à ses engagements envers les départements français. En effet, le 20 octobre 2017, le Premier ministre annonçait devant l'Assemblée des départements de France, que « l'État assumera l'évaluation et l'hébergement d'urgence des personnes se déclarant mineures entrant dans le dispositif jusqu'à ce que leur minorité soit confirmée. »<sup>240</sup>

## (2) Une gouvernance défaillante

Dès 2004, lors de l'examen par le Comité du second rapport périodique soumis par la France, ce dernier exprimait dans ses observations finales sa préoccupation « de ce que les responsabilités accrues des départements, s'ajoutant à une coordination inadéquate, puissent se traduire par des chevauchements et des disparités importantes dans la mise en œuvre de la Convention. »<sup>241</sup>

En 2009, le Comité se disait à nouveau préoccupé par « le manque de coordination entre le niveau national et les départements, y compris les départements et territoires d'outremer. »<sup>242</sup>

---

*gouvernement] ne peuvent suffire pour compenser les dépenses engendrées par les dernières arrivées massives et celles très certainement à venir. Il lui demande quelles sont les intentions du Gouvernement pour prendre en compte les inquiétudes des départements et leur apporter les moyens nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière de protection de l'enfance. »).*

<sup>238</sup> Arrêté fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2019, NOR : SSAA2015963A, 23 septembre 2020 [A165] (article 1).

<sup>239</sup> Arrêté fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2017, NOR : SSAA1812826A, 23 juillet 2018 [A69] (article 1).

<sup>240</sup> Voir notamment, J.P. Rosenczveig (Le Monde), Les mineurs étrangers : plus que jamais étrangers avant d'être des enfants ?, 25 octobre 2017 [A55].

<sup>241</sup> Comité des droits de l'enfant, Trente-sixième session, Observations finales : France, CRC/C/15/Add.240, 30 juin 2004 [A10] (para. 8).

<sup>242</sup> Comité des droits de l'enfant, Cinquante et unième session, Observations finales : France, CRC/C/FRA/CO/4, 22 juin 2009 [A16] (para. 12).

Aujourd'hui plus que jamais, si le nombre d'acteurs étatiques et locaux impliqués dans l'accueil et la prise en charge des MNA ne fait que croître, la cohérence de leurs actions et leur coordination font largement défaut.

Au niveau national, les politiques publiques concernant ces enfants sont menées par les directions des ministères de la justice, de la solidarité et de la santé, de l'intérieur, des affaires étrangères, de l'éducation nationale et de l'Outre-mer pour n'en citer que quelques-unes.

En parallèle, des entités ad hoc ont été créées, mais semblent toutes être cantonnées à des rôles consultatifs ou informatifs, sans coordination effective.

- Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), installé en 2016 (Décret n°2016-1441 du 25 octobre 2016) auprès du Premier Ministre, a pour missions d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions notamment liées à l'enfance.<sup>243</sup> Il donne des avis et formule des recommandations.
- L'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), créé en 2004<sup>244</sup> a principalement des missions de collecte et d'analyse de données.<sup>245</sup>
- La mission « mineurs non accompagnés » (MMNA) au sein de la DPJJ, chargée de mettre en œuvre la politique du ministère de la justice en matière de mineurs non accompagnés occupe également une fonction de veille et de conseil.<sup>246</sup> La seule fonction de coordination qui lui est attribuée se limite au « dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs non accompagnés. » et consiste en réalité à « assurer l'opérationnalité de la cellule nationale d'appui à l'orientation du lundi au vendredi, sous forme de permanences à destination des parquets, juges des enfants et conseils départementaux ».

Il n'existe ni instance pilote d'une politique publique compréhensive et coordonnée concernant les MNA, ni autorité de contrôle effective. Par ailleurs, le Secrétaire d'État auprès du ministre des Solidarités et de la Santé, chargé de l'Enfance et des Familles<sup>247</sup>, ne s'est pas saisi de la problématique des MNA comme cela aurait pu être espéré.

Au niveau local, la répartition des compétences est également problématique et mène à des conflits de compétences. Ce « ping-pong institutionnel »<sup>248</sup> entre services de l'État et départements dont les MNA sont les premières victimes.

---

<sup>243</sup> Voir Site internet du HCFEA : <http://www.hcfea.fr/spip.php?article10>.

<sup>244</sup> Voir Loi n°2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance [A9] et Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance [A14].

<sup>245</sup> Voir CASF [A171] article L226-6.

<sup>246</sup> Voir <http://www.justice.gouv.fr/justice-des-mineurs-10042/mineurs-non-accompagnes-12824/>.

<sup>247</sup> Poste occupé à la date de la présente communication par Adrien Taquet.

<sup>248</sup> N. Paté, L'accès ou le nonaccès à la protection des MNA en situation de migration 17 décembre 2018 [B3] (p. 145) (Expression de Chloé Créoff, Regards sur l'accueil et la prise en charge associative des mineurs isolés étrangers, mémoire de M2 « Migrations et Relations Interethniques », UFR Sciences Sociales – URMIS, Université Paris Diderot Paris 7).

Par exemple :

- A Marseille, en pleine période de confinement, la présidente du département des Bouches-du Rhône demandait au préfet la réquisition d'hôtels et d'hébergements vacants. Le préfet quant à lui estimait que la responsabilité en matière d'accueil des MNA reposait sur le département.<sup>249</sup>
- A la même période, à Paris, alors que la Mairie était alertée de la situation de « 200 mineurs non accompagnés qui se trouveraient livrés à eux-mêmes à Paris », celle-ci se défendait, « concernant les jeunes évalués majeurs et en recours devant le juge des enfants ... nous avons demandé à l'État à de nombreuses reprises d'ouvrir un centre d'hébergement spécifique pour ces jeunes qui, malgré leur majorité, n'en sont pas moins vulnérables. Plus récemment, la Mairie de Paris a saisi le Préfet de Région... en lui demandant d'ouvrir un centre dans un lieu identifié... ».<sup>250</sup> A nouveau, chacun semble penser que la responsabilité incombe aux autres, laissant les MNA payer les frais de ce manque de coordination.

Malgré le développement de protocoles de coopération entre l'État et les départements pour la prise en charge des MNA<sup>251</sup>, ceux-ci ne sont ni systématiques, ni harmonisés sur le territoire français, ni mis en œuvre de manière effective sur le terrain. Il n'existe pas non plus d'autorité de contrôle permettant de confirmer la légalité de ces protocoles a priori – obligeant les MNA ou les associations qui les assistent à mener des recours – ni suivi de la bonne mise en œuvre de ceux-ci.

### **(3) L'information, la sensibilisation, la formation lacunaires des personnels**

Les pratiques constatées de refus d'accueil d'urgence par les commissariats, d'entretiens d'évaluations expéditifs sans interprètes et tant d'autres décrites supra ne peuvent que résulter d'une défaillance massive dans la diffusion, l'information, la sensibilisation et la formation (initiale et continue) des personnels responsables – à tous niveaux – de la prise en charge des MNA.

### **(4) Le manque de données exhaustives**

Il n'existe à ce jour aucune donnée exploitable et à jour sur le nombre de MNA présents sur le territoire français, la nature, le lieu ou les conditions de leur prise en charge. Pour preuve, récemment et dans la même semaine, des personnalités politiques dont le Ministre de

---

<sup>249</sup> Médiapart, Mineurs étrangers : à Marseille, la justice rappelle le département et l'État à leurs obligations, 20 avril 2020 [A143].

<sup>250</sup> Dominique Versini (Adjointe à la Mairie de Paris Chargée des solidarités, de la lutte contre l'exclusion, de l'accueil des réfugiés et de la protection de l'enfance), Courrier au Barreau de Paris, 7 avril 2020 [B20] (p. 4).

<sup>251</sup> Prévus notamment par la Circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'État auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels (n°JUSF1302101C) [A34] et le Décret 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 [A85].

l'Intérieur, communiquaient des chiffres très différents à propos du nombre de ces enfants présents en France.<sup>252</sup>

La MMNA se contente de publier le nombre de « personnes déclarées mineures non accompagnées » ce qui exclut de fait (i) tous ceux qui se sont présentés comme MNA mais n'ont pas été reconnus comme tels, et (ii) ceux qui ne se seraient pas manifestés par manque d'information ou, au contraire, ayant conscience des failles du système de prise en charge proposé par la France.

Ce manque de données contribue à invisibiliser cette population particulièrement vulnérable et empêche, de fait, la définition, la mise en œuvre et le suivi de politiques publiques efficaces.

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, placé auprès du Premier Ministre français, dénonçait ainsi le « *manque voire l'absence de données sur les publics fragiles et vulnérables (MNA, enfants en situation de handicap...)*. Ainsi, pour les MNA, malgré la mise en place d'une cellule nationale de centralisation au sein de la PJJ, il est très difficile d'avoir des données précises sur leur nombre en France. Ils ne sont pas tous recensés par cette cellule et, lorsqu'ils le sont, ils peuvent parfois être comptabilisés deux ou plusieurs fois. »<sup>253</sup>

Ce problème persiste encore aujourd'hui.<sup>254</sup>

## F. La protection de la vie privée (Article 16)

Aux termes de l'article 16 de la CIDE :

- « 1. Nul enfant ne fera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.
2. L'enfant a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes. »

Alors que l'effet direct de cet article de la CIDE au sein de l'ordre juridique français a été officiellement reconnu et régulièrement rappelé <sup>255</sup>, il apparaît que les principes énoncés par celle-ci sont bien trop souvent mis à mal par les services départementaux chargés de l'évaluation de l'âge du MNA.

Ce dispositif d'évaluation, outre les dérives graves décrites supra, sous le prisme notamment du droit à l'identité, entraîne également des violations majeures de la vie privée du MNA.

---

<sup>252</sup> Le 28 septembre 2020, le président du parti Les Républicains, C. Jacob affirmait que « en 2012, la France accueillait 1 000 mineurs isolés. Aujourd'hui, c'est 40 000, 40 fois plus ». (<https://www.franceinter.fr/emissions/l-invite-de-7h50/l-invite-de-7h50-28-septembre-2020>) [A168]; Le 23 septembre, le Premier ministre Gérard Darmanin avançait « il y a un nombre important de mineurs isolés, environs 16.000 en France » [A164].

<sup>253</sup> HCFEA, Mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant année 2017, 20 février 2018 [A64] (p. 26).

<sup>254</sup> UNICEF France, Examen par le Comité des droits de l'enfant de la situation de la France remis au Comité le 29 juin 2020 [A153] (p 1).

<sup>255</sup> CE 2/6 SSR, n°141083, 10 mars 1995 [A6] (pour l'effet direct de la CIDE en droit français) et Cour de Cassation, Chambre criminelle, n° de pourvoi 98-84538, 16 juin 1999 [A7] (pour l'effet direct de l'article 16 de la CIDE en droit français).

## (1) L'introduction du fichage des MNA

La France a ainsi introduit puis pérennisé au sein de son système, un recours massif **aux fichiers dits « AEM » d'Appui à l'Évaluation de la Minorité**, qui n'est pas sans susciter les plus vives inquiétudes.

Ainsi, par la Loi n°2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie<sup>256</sup>, le législateur français a introduit, au sein du Code de l'Entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, un article L611-6-1 aux termes duquel :

*« [a]fin de mieux garantir la protection de l'enfance et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France, les empreintes digitales ainsi qu'une photographie des ressortissants étrangers se déclarant mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille peuvent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.*

*Le traitement de données ne comporte pas de dispositif de reconnaissance faciale à partir de la photographie.*

*Les données peuvent être relevées dès que la personne se déclare mineure. La conservation des données des personnes reconnues mineures est limitée à la durée strictement nécessaire à leur prise en charge et à leur orientation, en tenant compte de leur situation personnelle.*

*Un décret en Conseil d'État, pris après avis publié et motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, fixe les modalités d'application du présent article. Il précise la durée de conservation des données enregistrées et les conditions de leur mise à jour, les catégories de personnes pouvant y accéder ou en être destinataires ainsi que les modalités d'exercice des droits des personnes concernées. »*

En application de cet article, un 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 a été publié au Journal Officiel le 31 janvier 2019<sup>257</sup>.

Il est à ce stade nécessaire de rappeler que la règle traditionnelle en droit français est d'encadrer très strictement la collecte de données personnelles des mineurs.

---

<sup>256</sup> Loi n° 2018-778 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, NOR : INTX1801788L, 10 septembre 2018 [A70] (article 51).

<sup>257</sup> 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, NOR : INTV1826125D [A85].

Le Règlement général sur la protection des données (RGPD)<sup>258</sup>, directement applicable en France, énonce notamment en son considérant 38 que :

*« [L]es enfants méritent une protection spécifique en ce qui concerne leurs données à caractère personnel parce qu'ils peuvent être moins conscients des risques, des conséquences et des garanties concernées et de leurs droits liés au traitement des données à caractère personnel (...). »*

Conformément à la Loi Informatique et Libertés, lorsque le mineur est âgé de moins de quinze ans, le traitement des données personnelles n'est licite que si son consentement est donné conjointement à celui des adultes titulaires de l'autorité parentale.<sup>259</sup> Au-delà de l'âge de 15 ans, son seul consentement éclairé suffit lorsque le traitement répond à des fins spécifiques et dans des cas très limités.

Or, le fichier AEM introduit désormais pour les MNA, dès leur arrivée, dans un département ayant choisi de recourir audit fichier, un passage obligatoire par les services de la Préfecture, pour une prise d'empreintes digitales et de photographies ainsi qu'un recueil de données à caractère personnel.<sup>260</sup>

Ces fichiers contiennent dès lors des données personnelles d'identification telles que l'état civil, la langue parlée, l'environnement familial, des photos, la nationalité, la date et les conditions d'entrée en France, des données biométriques ou bien encore des informations fournies par les services du département eux-mêmes.

Par un avis rendu le 11 octobre 2017, le DDD s'était déjà saisi de cette problématique en relevant que : « [...] Sous couvert de poursuivre l'objectif de « mieux garantir la protection de l'enfance », les dispositions de l'article L.611-6-1, qui créent un fichier biométrique « des ressortissants étrangers se déclarant mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille » **sans l'entourer des garanties nécessaires à la protection de l'intérêt supérieur de ces enfants, semblent considérer les personnes comme des étrangers avant de les traiter comme des mineurs, en les soumettant aux priorités de la gestion des flux migratoires.** »<sup>261</sup>

Dans une décision du 15 avril 2019, le DDD concluait que les dispositions de l'article L. 611-1 du CESEDA prévoyant le recours au fichier AEM « **portent atteinte au principe d'égalité devant la loi et à l'intérêt supérieur de l'enfant en ce qu'elles ne prévoient pas les garanties**

---

<sup>258</sup> Règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, (règlement général sur la protection des données), 27 avril 2016 [A38].

<sup>259</sup> Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés [A3].

<sup>260</sup> Voir par ex. : Département de l'Aveyron, Protocole entre l'État et le département pour l'appui à l'évaluation de la situation des personnes se présentant comme mineur(e)s non accompagné(e)s (MNA), 30 juillet 2019 [A110] (p. 7) (« Les parties conviennent que lorsqu'une personne sollicite sa mise à l'abri auprès du Conseil départemental via le dispositif d'hébergement d'urgence 115, en qualité de mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, elle est adressée à la préfecture selon les modalités retenues au chapitre 3 du présent protocole. »)

<sup>261</sup> DDD, Décision n°2019-104, Observations devant le Conseil d'État au soutien de la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel, 15 avril 2019 [A92] (p. 4).

suffisantes pour assurer la protection des mineurs non accompagnés, exigées par la Constitution et les textes internationaux. »<sup>262</sup>

La pratique permet malheureusement de confirmer les craintes soulevées – et condamnées – par le Défenseur des Droits.

## (2) Les dérives anticipées se matérialisent

Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019, certains départements procèdent à l'enregistrement des MNA dans le fichier AEM, avant même leur évaluation sociale, comme cela est formalisé dans des protocoles écrits conclus entre les conseils départementaux et les services de l'État afin de faciliter leur coordination dans le cadre de la procédure d'évaluation.<sup>263</sup>

Les garanties nécessaires à la protection de la vie privée des MNA, telles que les modalités de leur consentement, le sort des données ainsi recueillies (par ex., comment sont-elles traitées, conservées, protégées, pour combien de temps ?) ou encore les modalités d'accès à leurs données notamment à des fins de rectification font défaut.

A titre d'exemples seront mentionnés :

- le Protocole relatif à l'évaluation de la situation des personnes se présentant comme mineures non accompagnées (MNA) conclu le 28 juin 2019 entre le Préfet et le Département de l'Ain qui prévoit expressément « *l'impossibilité de refuser de communiquer [les données collectées] à l'agent de préfecture habilité.* »<sup>264</sup>

- le Protocole entre la Préfecture et le Conseil départemental de l'Aveyron pour l'appui à l'évaluation de la situation des personnes se présentant comme MNA mettant en œuvre le traitement automatisé AEM et le décret n°2019-57 du 30 janvier 2019 indique également sans équivoque que : « *[l]a personne évaluée est informée qu'en cas d'opposition de sa part à tout ou partie de la collecte des données la concernant, et notamment au relevé de ses empreintes, le Conseil départemental (service de l'aide sociale à l'enfance) en est informé et pourra prendre en considération ce refus dans l'évaluation de sa situation.* »<sup>265</sup>

- le Protocole entre le Président du Conseil départemental, le Procureur de la République et le Préfet des Vosges pour l'appui à l'évaluation de la situation des personnes se présentant comme MNA en date du 25 novembre 2019 prévoit : « *[t]out refus des intéressés de se prêter à la*

---

<sup>262</sup> DDD, Décision n°2019-104, 15 avril 2019 [A92] (p. 3).

<sup>263</sup> Une circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 (NOR : JUSF1602101C) [A34] a encouragé la conclusion de protocoles locaux entre les Conseils départementaux et les services de l'État afin de faciliter la coordination des services au moment de l'évaluation de minorité et d'isolement ainsi qu'au moment de l'accès au séjour à 18 ans.

<sup>264</sup> Département de l'Ain, Protocole conclu entre la préfecture de l'Ain et le Département pour l'appui à l'évaluation de la situation des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés, juin 2019 [A106] (section 3).

<sup>265</sup> Département de l'Aveyron, Protocole État-Département pour l'appui à l'évaluation de la situation des personnes se présentant comme mineur(e)s non accompagné(e)s (MNA), juillet 2019 [A110] (section 4).

*procédure d'évaluation sera notifié au Conseil Départemental et aura pour effet de différer la possibilité de leur prise en charge. »<sup>266</sup>*

Ces méthodes systématisées sont hélas loin de ne concerner que ces trois départements.<sup>267</sup>

Une fois ces données personnelles collectées, celles-ci sont comparées à d'autres fichiers, notamment celui relatif à l'enregistrement des empreintes des ressortissants étrangers sollicitant l'obtention d'un visa (VISABIO)<sup>268</sup> ou encore celui portant sur la gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF 2).

La Commission européenne emploie le terme d'« interopérabilité » entre plusieurs fichiers<sup>269</sup> mais la question du croisement de fichiers, de plus en plus poussée, pose de nombreuses difficultés et entraîne de nouvelles sources d'inquiétudes.<sup>270</sup>

En effet, il arrive fréquemment que des mineurs soient inscrits au sein de VISABIO en tant que majeurs pour plusieurs raisons, notamment lorsque ceux-ci se sont fait passer pour tels afin de déposer une demande de visa.

**Or, en cas d'apparition du MNA comme majeur dans ce fichier**, celui-ci peut se voir refuser une évaluation sociale et risquer l'éloignement du territoire français.

La communication de données à caractère personnel pour une obtention de visa ne devrait en aucun cas valoir consentement implicite à la consultation de telles données – erronées ou non – au vue de l'évaluation de la minorité sans que l'individu concerné n'ait pu donner un consentement éclairé à ce nouveau traitement.

---

<sup>266</sup> Département des Vosges, Protocole entre le Président du Conseil Départemental, le Procureur de la République et le Préfet des Vosges pour l'appui à l'évaluation de la situation des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés, 25 novembre 2019 [A125] (section 3, p. 4).

<sup>267</sup> Voir également, Département du Rhône, Protocole entre la préfecture du Rhône et le Département du Rhône pour l'appui à l'évaluation de la situation des personnes se présentant comme mineures non accompagnées (MNA), octobre 2019 [A115] (p. 4).

<sup>268</sup> Voir l'article R. 611-8 du CESEDA qui prévoit de manière particulièrement large que le fichier a pour finalité « de mieux garantir le droit au séjour des personnes en situation régulière et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France, en prévenant les fraudes documentaires et les usurpations d'identité » [A174].

<sup>269</sup> Communication au Parlement européen et au Conseil, Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité, COM/2016/0205, 6 avril 2016 [A37].

<sup>270</sup> CA Toulouse chambre spéciale des mineurs, n°1700234, 16 février 2018 [A63] (à propos du Fichier EURODAC (système d'information à grande échelle contenant les empreintes digitales des demandeurs d'asile et de protection subsidiaire et immigrants illégaux se trouvant sur le territoire de l'UE) : « Il résulte des dispositions des considérants 9,12,13 du préambule du Règlement UE n°603/2013 du parlement européen, dit Règlement EURODAC, et du conseil en date du 23 juin 2013, que le relevé et la comparaison des empreintes par l'intermédiaire de ce fichier sont circonscrits à la détermination du pays responsable de la demande d'asile émanant d'un demandeur extérieur à l'UE ainsi qu'en matière répressive, à la consultation par les autorités de sûreté chargées de la sécurité intérieure dans le cadre de la recherche d'auteurs d'actes de terrorisme ou d'infractions graves, de sorte que son utilisation comme en l'espère, en matière de détermination de la minorité d'un ressortissant d'un pays extérieur à l'UE demandant à bénéficier du dispositif de protection des mineurs isolés, préoccupation étrangère à la finalité du fichier Eurodac, constitue incontestablement un détournement de finalité au sens des dispositions de l'article 3 du même Règlement. »)

**Le croisement de fichiers envisagé par le Décret AEM étant susceptible de renverser la présomption de minorité dont bénéficie toute personne qui sollicite une protection en qualité de MNA, elle devrait comporter des garanties suffisantes.**

En outre, conformément à l’alinéa 6 de l’article R221-11 du Code de l’Action sociale et des familles : « *[e]n cas de refus de l’intéressé de communiquer toute donnée utile à son identification ou de communiquer les données à caractère personnel mentionnées à l’article R. 221-15-2, le préfet en informe le président du conseil départemental chargé de l’évaluation.* »

La Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL), dans sa Délibération n°2018-351 du 27 novembre 2018 soulignait que « (...) *un tel refus ne peut légalement et à lui seul, sans examen circonstancié de la situation, emporter des conséquences négatives pour la personne concernée (...)* »<sup>271</sup>

La division des droits de l’enfant du Conseil de l’Europe a également rappelé que : « *le refus de participer à une procédure de détermination de l’âge ne doit pas automatiquement entraîner une décision sur l’âge de l’enfant ou son statut au regard de la législation sur l’immigration ou sa demande de protection internationale. S’il oppose un refus, l’enfant ne devrait pas avoir à craindre de conséquences négatives directes ou indirectes découlant de refus.* »<sup>272</sup>

Or, si le Décret ne prévoit en aucun cas les conséquences pour le MNA d’un refus de communication de données et d’informations personnelles le concernant, la lecture des différents protocoles adoptés au sein des Départements (voir supra), permet tout au contraire de comprendre que celles-ci seront forcément dramatiques.

Ainsi, un certain nombre de protocoles prévoit que l’individu se présentant comme MNA est informé de l’impossibilité pour lui de refuser de fournir les données personnelles demandées par la préfecture.<sup>273</sup>

De plus, les enfants n’ont pas accès aux données collectées dans le fichier AEM ou d’autres avec lesquels celui-ci est croisé, rendant impossible toute rectification de données erronées. Alors que le recours à ces fichiers est décisif dans le processus d’évaluation de milliers de MNA – évaluation dont leur protection au titre de leur minorité dépend – aucune garantie de fiabilité des données consultées n’est mise en place.

Dans ce contexte, plusieurs associations, à l’initiative d’UNICEF France et vivement soutenues par le Défenseur des Droits, ont déposé une question prioritaire de constitutionnalité tendant à voir considérées comme non conformes les dispositions de l’article L.611-6-1 du Code de

---

<sup>271</sup> CNIL, Délibération n° 2018-351 portant avis sur un projet de décret modifiant les articles R. 221-11 et R. 221-12 du code de l’action sociale et des familles relatifs à l’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, 27 novembre 2018 [A77].

<sup>272</sup> Conseil de l’Europe, Rapport de la division des droits de enfants sur la détermination de l’âge : Politiques, procédures et pratiques des états membres du Conseil de l’Europe respectueuses des droits de l’enfant dans le contexte de la migration, septembre 2017 [A49] (p. 102).

<sup>273</sup> Voir notamment Protocoles de l’Ain [A106], des Bouches-du-Rhône, de la Corrèze [A97], de la Côte d’Or [A84], du Jura [A116], du Rhône [A115], de la Haute Savoie [A137], des Deux-Sèvres [A101], des Vosges [A125].

l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, telles que créées par l'article 51 la loi n°2018-778 du 10 septembre 2018.<sup>274</sup>

Aux termes de sa Décision n° 2019-797 QPC du 26 juillet 2019, le Conseil Constitutionnel a contre toute attente jugées conformes à la Constitution les dispositions de l'article L.611-6-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en rappelant toutefois que « *la majorité d'un individu ne saurait être déduite ni de son refus opposé au recueil de ses empreintes ni de la seule constatation, par une autorité chargée d'évaluer son âge, qu'il est déjà enregistré dans le fichier en cause ou dans un autre fichier alimenté par les données de celui-ci* ». <sup>275</sup>

Dans son deuxième Rapport au Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies sur la mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant, le Défenseur des Droits dénonce la création du fichier AEM et alerte sur les risques qu'il comporte,<sup>276</sup> notant « *avec préoccupation, l'augmentation de ses saisines relatives au placement en rétention de jeunes gens se disant mineurs non accompagnés dont l'évaluation de minorité n'a pas été effectuée au motif que la consultation des fichiers « VISABIO » ou « EURODAC<sup>277</sup> » fait apparaître des antécédents selon lesquels ils seraient majeurs.* »<sup>278</sup>

Ces mêmes sources d'inquiétudes transparaissent d'un arrêt rendu par le Conseil d'État le 6 février 2020 à la suite du recours pour excès de pouvoir introduit par les mêmes associations à l'encontre du décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019.<sup>279</sup>

Il convient de rappeler que le Comité, dans ses observations finales sur le 4<sup>ème</sup> rapport périodique de la France avait pris « *note avec préoccupation de la multiplication des bases de données servant à la collecte, à la conservation et à l'utilisation à long terme de données personnelles sur les enfants, qui pourrait aller à l'encontre du droit de l'enfant et de sa famille à la protection de leur vie privée.* »<sup>280</sup>

Le Comité avait également rappelé « *les recommandations formulées par le Comité des droits de l'homme* » et engagé « *instamment l'État partie à prendre toutes les mesures voulues pour garantir que la collecte, le stockage et l'utilisation de données personnelles sensibles sont compatibles avec les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 16 de la Convention.* »

**Les faits dénoncés ici et illustrés en annexe démontrent sans conteste que la France contrevient aux dispositions de l'article 16 de la CIDE.**

---

<sup>274</sup> DDD, Décision du Défenseur des Droits n°2019-104, Observations devant le Conseil d'État au soutien de la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel, 15 avril 2019 [A92].

<sup>275</sup> Conseil Constitutionnel, Décision n° 2019-797 QPC, 26 juillet 2019 [A109] (Considérant n°7).

<sup>276</sup> DDD, Rapport au Comité des droits de l'enfant, juillet 2020 [A156] (para. 35).

<sup>277</sup> EURODAC est un système d'information à grande échelle contenant les empreintes digitales des demandeurs d'asile et de protection subsidiaire et immigrants illégaux se trouvant sur le territoire de l'UE.

<sup>278</sup> DDD, Rapport au Comité des droits de l'enfant, juillet 2020 [A156] (para. 89).

<sup>279</sup> CE, Décision, Décret mineurs étrangers non accompagnés, Nos 428478 et 428826, 5 février 2020 [A131].

<sup>280</sup> Comité des Droits de l'enfant, Observations finales du Comité des droits de l'enfant sur le 4<sup>ème</sup> Rapport périodique de la France [A16] (para. 50).

## G. Le droit d'exprimer son opinion (Article 12)

La CIDE prévoit le droit pour chaque enfant, dans toute question ou procédure le concernant, d'exprimer librement son opinion et de voir cette opinion prise en considération.<sup>281</sup>

Le droit de tout mineur d'être entendu et pris au sérieux constitue d'ailleurs l'un des quatre principes généraux de la CIDE.<sup>282</sup>

En France, ce droit fondamental est consacré constitutionnellement par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789. Pour autant, comme tant d'autres droits concernant les MNA, il connaît des entraves manifestes dans son application.

### (1) Le manque d'information, préalable nécessaire à l'expression

Les MNA sont largement sous-informés quant à leurs droits à toutes les étapes de leur prise en charge - ou de l'absence de celle-ci - ce qui explique le maintien de nombre d'entre eux dans l'errance, sans qu'ils ne sachent ni où ni comment demander une mise à l'abri.<sup>283</sup>

Dans le cas d'un « refus de guichet », ils se voient refuser toute prise en charge sans évaluation, et sont donc forcés d'accepter cette décision en silence.

### (2) Sans représentant légal, le MNA est laissé sans voix

En 2017, l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux relevait que « *l'absence de représentation légale est un facteur de vulnérabilité important pour le MNA. Certaines démarches administratives ou prises de décision, nécessaires à la mise en œuvre des prestations d'accompagnement, relèvent des prérogatives des titulaires de l'autorité parentale et se révèlent ainsi très compliquées à mener à bien, quand bien même elles concerneraient l'intérêt supérieur du mineur. La mise en place d'un mode de représentation légale apparaît donc comme un besoin impérieux pour sa sécurité et l'accès à ses droits.* »<sup>284</sup>

Néanmoins, alors que les MNA sont par définition isolés et n'ont pas de représentants légaux sur le territoire, ils ne bénéficient pas toujours de mesure de tutelle ou de délégation d'autorité parentale pour assurer leur représentation.<sup>285</sup> Par ailleurs, la procédure de désignation d'« administrateurs ad hoc », plus souple et rapide, n'est réservée qu'aux demandeurs d'asile ou aux MNA en zone d'attente, très largement minoritaires.<sup>286</sup> Cette procédure n'est par ailleurs pas dénuée de dysfonctionnements.

Cette réalité contrevient directement aux prescriptions du Comité qui incite les États parties à la CIDE à « *désigner gratuitement un représentant légal qualifié pour tous les enfants, y compris ceux qui bénéficient d'une protection parentale, ainsi qu'un tuteur dûment formé pour*

---

<sup>281</sup> CIDE, article 12 [A5].

<sup>282</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n°12, 2009 [A17] (para 2).

<sup>283</sup> Voir notamment Utopia56, Informations préoccupantes, 2020 [Annexe C].

<sup>284</sup> ANESM, L'accompagnement des mineurs non accompagnés dits « mineurs isolés étrangers », décembre 2017 [A59] (p. 47).

<sup>285</sup> ANESM, L'accompagnement des mineurs non accompagnés dits « mineurs isolés étrangers », décembre 2017 [A59] (p. 47).

<sup>286</sup> CESEDA [A174] articles L221-5 et L741-3.

*les enfants non accompagnés ou séparés, le plus rapidement possible après l'arrivée des enfants sur leur territoire. »*<sup>287</sup>

### **(3) La parole du mineur ignorée tout au long de son parcours vers une prise en charge**

Lors du premier accueil et de l'évaluation du mineur, celui-ci ne se voit pas systématiquement proposer l'accès à un interprète lui permettant de s'exprimer dans sa langue maternelle, contrairement aux prescriptions du paragraphe 25 de l'Observation Générale n°6 (2005). L'état de grande vulnérabilité de ces individus les empêche pourtant souvent de s'exprimer clairement dans une langue qui n'est pas la leur, notamment sur des sujets traumatiques, alors même s'ils semblent pouvoir converser aisément en français.<sup>288</sup>

Pendant le processus d'évaluation :

- le consentement éclairé du mineur est rarement recueilli avant le recours aux tests osseux ou à la collecte de données personnelles visant à la consultation (ou à l'enregistrement) du fichier AEM ;
- l'enjeu de ces entretiens n'est que rarement compris par l'enfant ;
- les entretiens sont souvent menés avec un MNA en errance, qui ne dispose pas des conditions préalables de repos, d'information ou de préparation nécessaires ;
- aucune évaluation psychologique préalable n'est menée, qui permettrait de déterminer sa capacité à faire face à un tel exercice ;
- il n'est pas assisté d'une personne neutre – avocat, tuteur – garantissant l'équité de l'exercice ;
- les entretiens sont expéditifs.

La parole d'une personne se présentant comme MNA est par ailleurs systématiquement remise en cause, qu'il s'agisse de son identité (voir section III.A, infra), de son récit ou de son parcours migratoire.<sup>289</sup>

Quelle que soit l'issue de l'évaluation, l'opinion de l'enfant n'est pas prise en compte.

En effet, évalué en tant que mineur, il n'est pas consulté quant aux modalités de sa prise en charge, ni même du lieu de celle-ci. Selon le lieu d'arrivée en France, il peut être envoyé dans

---

<sup>287</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n°22 [A57] (paras 36 et 32(h)).

<sup>288</sup> Voir par ex. Département de la Drôme, Note d'évaluation du 10 mars 2020 [C26] (p. 1) (« *Il hésite beaucoup, dit qu'il ne comprend pas.* »), (p. 4) (« *Son discours n'est pas fluide. Il se trompe, se reprend, se contredit. Il est confus et stressé. Il nous fait répéter plusieurs fois et dit ne pas comprendre.* »).

<sup>289</sup> S. Przybyl, Qui veut encore protéger les mineurs non accompagnés en France ? De l'accueil inconditionnel d'enfants en danger à la sous-traitance du contrôle d'étrangers indésirables, Lien social et Politiques, 2019 [A83] (p. 71) (« *Présentant des expériences migratoires et des trajectoires géographiques multiples (Przybyl, 2018), ils sont déclarés majeurs sur la base de discours jugés incohérents. (...) La subjectivité de l'appréciation du récit par l'évaluateur et la grande latitude laissée à ses impressions ont fait de cet entretien un véritable outil de filtrage et de contrôle des mineurs candidats à la protection.* ») ; voir également, Département du Loiret, courrier de refus de prise en charge, 18 août 2017 [C1] ; Département du Loiret, courrier de refus de prise en charge, 3 mai 2018 [C5] ; Département du Loiret, courrier de refus de prise en charge, 23 août 2018 [C7] ; Département du Loiret, courrier de refus de prise en charge, 21 juin 2019 [C16] (p. 2) (« *vous relatez un parcours migratoire qui coïnciderait davantage avec une personne majeure.* ») ; voir aussi MSF, Les Mineurs non accompagnés, symbole d'une politique maltraitante, juillet 2019 [A107] (p. 22) (« *67% des jeunes évalués en Ile-de-France se sont vu reprocher l'incohérence de leur récit, considéré comme mensonger.* »)

un autre département pour être pris en charge sur la base d'une clé de répartition géographique reposant sur des critères démographiques étrangers à ses intérêts.<sup>290</sup>

Évalué majeur et souhaitant contester cette conclusion, il n'aura en pratique pas accès à un recours effectif.

#### (4) Le défaut de recours effectifs

Si le MNA voit sa minorité contestée et que, de ce fait, sa prise en charge par l'ASE lui est refusée, il fera face à de nombreux obstacles pour être entendu et défendu dans ses droits.

A l'issue de son évaluation, il n'aura pas immédiatement accès au rapport d'évaluation rédigé par le ou les travailleurs sociaux<sup>291</sup> et ne pourra donc ni valider ni invalider les propos qui lui sont attribués, ni même apporter certaines clarifications le cas échéant.

Dans certains départements, le MNA n'a pas du tout accès au compte rendu complet de l'évaluation et aux éléments recueillis, l'empêchant de fait de les contester.<sup>292</sup>

L'absence de représentant légal et les difficultés d'accès à un avocat<sup>293</sup> affectent également l'accès à son droit à un recours effectif.

Trop souvent, le mineur n'est même pas convié aux audiences, malgré les prescriptions du Code civil relatives à l'audition de l'enfant doué de discernement, qui prévoient l'audition du mineur est de droit dès lors qu'il en fait la demande.<sup>294</sup>

Par ailleurs, en l'absence d'effet suspensif de la saisine du juge des enfants dans le cadre d'une contestation de la décision du département de mettre fin à l'accueil provisoire d'urgence dans le cadre d'une évaluation défavorable, le mineur est à nouveau exclu du dispositif protecteur et, de fait, privé de recours effectif.

En effet, celui-se retrouve privé de la mise à l'abri et de la protection continue à laquelle il peut prétendre au titre de l'Aide sociale à l'enfance jusqu'à l'obtention d'une décision de justice définitive.

---

<sup>290</sup> Voir Arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille [A41] (art. 3) ; voir également Décision fixant pour l'année 2020 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, 2 juillet 2020 [A157].

<sup>291</sup> Arrêté 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, 20 novembre 2019 [A124] (article 9, al. 2) (« *Le ou les évaluateurs transmettent le rapport d'évaluation sociale et leur avis motivé au président du conseil départemental. Ces documents peuvent être transmis au procureur de la République en cas de saisine en application du IV de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles. Si la personne évaluée en fait la demande, le président du conseil départemental lui communique, outre sa décision, le rapport d'évaluation sociale et l'avis motivé du ou des évaluateurs.* »)

<sup>292</sup> La Cimade, groupe local de Nevers, témoignage de B. Carlier, bénévole Cimade58, 13 octobre 2020 [B27].

<sup>293</sup> Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY, N°598, 28 juin 2017 [A48] (p. 69) (« *De façon générale, la population des jeunes migrants non-accompagnés bénéficie d'un accès difficile à l'assistance d'avocat.* ») (en gras dans l'original) ; voir également ADJIE, Courrier au Vice-Bâtonnier de l'ordre des avocats à la Cour de Paris, 18 janvier 2019 [B4].

<sup>294</sup> Voir article 388-1 du Code civil [A172] ; DDD, Décision 2020-148, 16 juillet 2020 [A159] (paras. 18-25).

En outre, les situations d'errance, de précarité et d'instabilité caractérisées rendent très difficile le maintien d'un recours. Les délais de procédure, repoussant souvent une décision éventuelle au-delà de l'accession à la majorité<sup>295</sup> ou de la mise à exécution d'une mesure d'éloignement,<sup>296</sup> rendent ces recours fictifs.<sup>297</sup>

## H. Accès aux soins (Articles 24, 26, et 39)

La CIDE prévoit que les États parties « s'efforcent de garantir » qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès aux services médicaux lui permettant de jouir du meilleur état de santé possible et prennent notamment les mesures appropriées pour « [a]ssurer à tous les enfants l'assistance médicale et les soins de santé nécessaires. »<sup>298</sup>

Il convient de préciser que la Constitution française consacre ce droit, l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 disposant que : « [l]a Nation garantit à tous, **notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs.** »<sup>299</sup>

### (1) L'absence d'examen de santé préliminaire pendant la phase d'évaluation

Pour autant, il est aisé de constater, au regard notamment des informations préoccupantes relatives à l'accueil défaillant des MNA dans le nord de la France, que l'examen de leur état de santé est toujours relégué derrière l'évaluation de leur minorité.

Alors que certains de ces enfants sont confrontés à des violences physiques (notamment infligées par les forces de l'ordre), aucune prise en charge particulière ne leur est accordée.<sup>300</sup>

Dans les Hautes-Alpes, ce défaut d'examen de santé systématique a été récemment documentée par un médecin bénévole :

« [p]endant la période de mise à l'abri qui précède leur évaluation à Gap (environ 5 jours), les jeunes exilés ne bénéficient d'aucun examen de santé systématique comme

---

<sup>295</sup> Voir par ex. : CA de Grenoble, arrêt du 14 novembre 2019 [B15] (atteinte de la majorité en cours de procédure, rendant l'appel sans objet) ; Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY (Sénat), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, N°598, 28 juin 2017 [A48] (p. 68).

<sup>296</sup> TA de Mayotte, N°1901161, 24 mai 2019 [B8] (para. 4) (« M. X, qui soutient être mineur a contesté la mesure d'éloignement prise à son encontre le 22 mai 2019 et notifiée à 19h, par une requête enregistrée au greffe du tribunal le 23 mai à 9h39. Toutefois, son éloignement ayant été réalisé le même jour par voie maritime aux alentours de 11h, M. X qui invoquait dans sa requête une atteinte à l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant, a ainsi été manifestement privé du droit à un recours effectif garanti par l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui constitue une liberté fondamentale. Dans ces conditions, M. X est fondé à soutenir que l'exécution de la mesure d'éloignement prise à son encontre alors qu'il avait saisi le juge des référés du tribunal administratif, a porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. »)

<sup>297</sup> En ce sens, voir notamment, France Terre d'Asile, Positions sur la protection des mineurs isolés étrangers, novembre 2019 [A120] (pp. 33-34).

<sup>298</sup> CIDE, article 24 [A5].

<sup>299</sup> Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 [A1].

<sup>300</sup> Voir par ex. : Utopia56, Information préoccupante mineur en danger, 22 juillet 2020 [C41] ; Utopia56, Information préoccupante mineur en danger, 6 août 2020 (p. 2) [C51] ; Utopia56, Information préoccupante mineur en danger, 18 août 2020 [C54] ; Utopia56, Information préoccupante mineur en danger, 19 août 2020 [C58] ; Utopia56, Information préoccupante mineur en danger, 1<sup>er</sup> septembre 2020 [C59].

*la loi le préconise (Directive du Ministère aux directeurs généraux de l'ARS du 8 juin 2018, sur le parcours santé). »<sup>301</sup>*

L'IGAS, organisme de contrôle de la protection de l'enfance, notait dans un rapport de 2018 que « *la prise en charge sanitaire est insuffisante durant la phase d'évaluation, avec, sauf exception, une quasi-absence de prise en charge des psychos traumatismes. Les bilans de santé ne sont pas systématiques ; l'ouverture de droits à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ou à l'aide médicale d'État (AME) durant la phase d'évaluation est rare.* »<sup>302</sup>

## **(2) L'accès à la couverture maladie semé d'embûches**

Le système de santé français repose sur le principe de sécurité sociale et a vocation à s'appliquer à tout individu présent sur le territoire national, y compris les MNA.

Une circulaire de la direction de la sécurité sociale de 2011 conditionne leur éligibilité à la couverture maladie universelle (CMU), devenue la PUMA, à leur admission à l'ASE, en d'autres termes à la reconnaissance de leur minorité.<sup>303</sup>

Ainsi, les MNA en attente d'évaluation ou en recours ne sont éligibles qu'à l'Aide médicale d'État (AME).<sup>304</sup> L'ouverture de ces droits doit cependant être demandée alors que ces enfants ne bénéficient souvent ni de l'information ni de l'accompagnement nécessaire pour le faire.<sup>305</sup> Par exemple, même en pleine pandémie de covid-19, alors que certains d'entre eux sont malades, souffrant de toux et de fièvre, ils n'ont pas de droit à la santé ouvert.<sup>306</sup>

---

<sup>301</sup> Témoignage du Dr. Françoise Martin Cola (Réseau Hospitalité et Médecin du Monde), 17 septembre 2020 [B26] (p. 2).

<sup>302</sup> IGA, IGAS, IGJ et ADF, Rapport de Mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés, 15 février 2018 [A62] (p. 33).

<sup>303</sup> Circulaire n° DSS/2A/2011/351 relative à des points particuliers de la réglementation de l'aide médicale de l'État, notamment la situation familiale et la composition du foyer (statut des mineurs), 8 septembre 2011 [A22] (« *S'agissant des mineurs étrangers originaires d'États tiers, ils ne sont pas tenus de disposer d'un titre de séjour durant leur séjour en France et leur situation au regard du séjour ne peut donc véritablement être évaluée (à l'exception, notamment, des cas de regroupement familial), jusqu'à ce qu'ils fassent une demande de titre de séjour à 16 ans ou à 18 ans. Comme pour le cas précédent, ces mineurs isolés peuvent bénéficier de la CMU (base et complémentaire) dès lors qu'ils relèvent de l'ASE ou de la P.J.J.* »)

<sup>304</sup> L'aide médicale d'État est un dispositif permettant aux étrangers en situation irrégulière de bénéficier d'un accès aux soins. Elle est attribuée sous conditions de résidence stable et de ressources. Les jeunes en cours d'évaluation de la minorité et de l'isolement familial sont assimilées à des étrangers en situation irrégulière et bénéficient à ce titre de l'aide médicale d'État (circulaire DSS/2A/2011/351 du 8 septembre 2011 [A22]). Cependant, les personnes qui se déclarent mineures ne sont pas soumises, au contraire des majeurs, à une présence de trois mois sur le territoire français. Elles peuvent donc demander l'AME dès leur arrivée en France, sans que leur soit opposé le délai de 3 mois. Néanmoins, la personne se déclarant mineure doit fournir une adresse ou une domiciliation auprès d'un organisme agréé.

<sup>305</sup> Témoignage du Dr. Françoise Martin Cola (Réseau Hospitalité et Médecin du Monde), 17 septembre 2020 [B26] (p. 2) (« *pour les rares cas traités par l'ASE d'autant que la demande d'aide médicale (AME) d'état n'est pas systématiquement déposée et acceptée comme elle devrait l'être.* » ... « *Aucune démarche n'est effectuée par l'ASE pour que les jeunes bénéficient de l'AME : ce sont donc les bénévoles qui effectuent les formalités quand ce jeunes se retrouvent à la rue.* »)

<sup>306</sup> Réseau Hospitalité et al., Demande de mise à l'abri de MNA à GAP, 29 août 2020 [B25].

Les associations témoignent que même lorsqu'une demande en ce sens est effectuée par leurs soins, celle-ci peut rester sans réponse pendant des mois.<sup>307</sup>

Par ailleurs, il est opportun de préciser que l'ouverture de droits au titre de l'AME requiert la fourniture d'une adresse de domiciliation, ce qui est souvent un obstacle pour nombre de MNA en recours qui ne sont plus pris en charge par l'ASE et qui n'ont pas toujours de solution d'hébergement pérenne.<sup>308</sup>

En attendant l'ouverture de leurs droits, ces enfants et toutes les personnes se déclarant comme tels, peuvent bénéficier gratuitement de soins dans une permanence d'accès aux soins de santé (PASS).

Néanmoins, un certain nombre de ces structures ne sont pas accessibles aux MNA dans la mesure où le personnel soignant requiert une autorisation d'un représentant légal, qui en l'espèce est inexistant (voir (3) supra).

Cette entrave à l'accès aux soins pour les MNA a été récemment documentée par Médecins du Monde. Ainsi, en 2018, parmi les personnes dont la minorité a été contestée et qui ont été reçues en consultation médicale au sein des programmes de l'ONG :

- Plus de 50% présentaient des retards de recours aux soins ;
- 45% nécessitaient une prise en charge urgente ou assez urgente.<sup>309</sup>

### **(3) Des difficultés liées au consentement au soin en l'absence de représentant légal**

En France, la loi prévoit que l'accomplissement d'actes médicaux sur un mineur nécessite le consentement de ses parents ou de tuteurs.<sup>310</sup>

Or, la prise en charge par l'ASE ou par un tiers digne de confiance maintient les droits d'autorité parentale des parents du mineur sauf en cas de décision judiciaire contraire ou lorsqu'une tutelle est ouverte.<sup>311</sup>

En conséquence, si l'état de santé du MNA requiert une intervention, la question du consentement se pose. En effet, s'il n'est pas reconnu mineur par le département, s'il est pris en charge par l'ASE et bénéficiaire d'une délégation d'autorité parentale ou d'une ouverture de tutelle, cet enfant se retrouve exclu de tout droit à une couverture médicale.

---

<sup>307</sup> Dr. F. Martin Cola (Réseau Hospitalité et Médecin du Monde), Témoignage, 17 septembre 2020 [B26] (p. 3) (« 25 demandes d'AME ont été effectuées par le Réseau Hospitalité de Gap depuis septembre 2019, pour des jeunes en procédure de recours contre la reconnaissance de leur minorité. Presque toutes sont restées sans accord jusqu'à avril 2020. »)

<sup>308</sup> Dr. F. Martin Cola (Réseau Hospitalité et Médecin du Monde), Témoignage, 17 septembre 2020 [B26] (p. 3) (« il a fallu l'intervention de Médecins du Monde pour que les jeunes demandeurs d'AME soient enfin domiciliés au CCAS de la ville de Gap [...]. La situation s'est débloquée après plus de 6 mois de lutte [...] »).

<sup>309</sup> MDM, Observatoire de l'accès au droit et aux soins, octobre 2019 [A114] (page 90).

<sup>310</sup> Article R. 4127-42 du code de la santé publique : « un médecin appelé à donner des soins à un mineur ou à un majeur protégé doit s'efforcer de prévenir ses parents ou son représentant légal et d'obtenir leur consentement. » [A175].

<sup>311</sup> Articles 377, 377-1, 390 et 391 du Code civil [A172].

Face à un MNA en recours, qui devient un « mijeur » (ni mineur, ni majeur), les soignants se retrouvent dans une situation impossible : à qui demander le consentement aux soins ?

Ce vide juridique et l'absence d'ouverture systématique de droits à la couverture médicale universelle porte ainsi directement atteinte à l'article 26 de la CIDE.

#### (4) L'accès limité aux services de santé mentale

L'article 39 de la CIDE prévoit que « [l]es États parties prennent toutes les mesures appropriées pour faciliter la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale de tout enfant victime de toute forme de négligence, d'exploitation ou de sévices, de torture ou de toute autre forme de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou de conflit armé. Cette réadaptation et cette réinsertion se déroulent dans des conditions qui favorisent la santé, le respect de soi et la dignité de l'enfant. »

En 2018, 12% des MNA reçus en consultation médicale dans les programmes de Médecins du Monde en France avaient des troubles d'ordre psychologique ou psychiatriques<sup>312</sup>

Une étude réalisée en 2020 par les EGM sur les données collectées auprès de quatorze départements constate que « *la santé mentale des jeunes n'est jamais prise en compte dans l'évaluation réalisée par les départements analysés.* »<sup>313</sup>

Les volontaires au contact des MNA témoignent également que « *[i]l n'est tenu aucun compte du syndrome post traumatique subi par certains de ces enfants qui se manifeste par des troubles du sommeil (cauchemars récurrents), une amnésie sur leur voyage, des vécus dépressifs, des douleurs physiques, des tendances addictives [...] dans ce domaine les soignants bénévoles quotidiennement aux prises avec ces problèmes, se trouvent très démunis.* »<sup>314</sup>

Pourtant, l'évaluation de l'état de santé psychologique des MNA n'est virtuellement jamais incorporée aux entretiens initiaux menés par les départements, et le suivi psychologique de ces enfants dont la vulnérabilité toute particulière est incontestée (et incontestable) n'est pas assuré par l'État ou ses délégués.<sup>315</sup>

Un tel suivi serait d'ailleurs nécessairement entravé par un système qui les laisse dans des situations d'errance<sup>316</sup> ou les renvoie d'un département à l'autre selon une clé de répartition qui ignore leurs besoins individuels.

---

<sup>312</sup> MDM, Observatoire de l'accès au droit et aux soins, octobre 2019 [A114] (p. 7).

<sup>313</sup> EGM, Groupe chantier « Mineur.es », Synthèse de l'analyse des questionnaires, été 2020 [B22] (p. 3).

<sup>314</sup> Témoignage du Dr. Fr. Martin Cola (Réseau Hospitalité et Médecin du Monde), 17 septembre 2020 (p. 4).

<sup>315</sup> Voir MSF, attestation psychologique, 22 avril 2020 [C28] (à propos d'un MNA refusé par l'ASE et pris en charge par MSF « *nous ne pouvons que faire le constat de son extrême vulnérabilité psychique et somatique majorée par le contexte de précarité et d'instabilité chronique qui ne cesse de l'éprouver tant psychiquement que physiquement. Son état psychique nécessite une poursuite des prises en charges actuelles sur un plan médical, social et psychothérapeutique mais suppose qu'y soit rapidement associée une évaluation psychiatrique dans un environnement hospitalier, ce entre autres, afin de pouvoir affiner le traitement psychotrope à mettre en place pour soulager son intense douleur psychique. Ce suivi pluridisciplinaire ne saurait montrer toute sa pertinence sans être associé à un environnement stable, pérenne, étayant et protecteur pour XX* »).

<sup>316</sup> Voir par ex. : MSF, Attestation de la Responsable des activités de santé mentale, 30 juillet 2020 [C47] (expliquant que le retour à la rue d'un MNA en recours a été très délétère à son suivi psychologique et

## (5) Des besoins exacerbés en contexte de COVID-19

Entre le 15 mars au 15 mai 2020 à Paris, Médecins sans frontières (MSF) et Médecins du Monde (MDM) ont réalisé près de quatre-cents consultations médicales et plus de sept-cent-trente consultations psychologiques, en partenariat avec le COMEDE, auprès de MNA en recours.

Les mesures prises pour contenir l'épidémie de COVID-19 ont en effet impliqué la fermeture et/ou la restriction de l'accès aux PASS, avec pour effet une réduction considérable de l'accès aux soins de cette population vulnérable, sans parler de l'effet délétère sur la santé mentale et le sentiment d'isolement des mesures de distanciation sur une population au logement à la fois précaire et instable.

Au total, dans la seule ville de Paris, ces ONG ont accompagné deux-cent-soixante mineurs en recours sur les plans médical, psychologique, juridique et social durant la période du confinement, auquel s'ajoutent la centaine d'autres suivie par les autres associations.<sup>317</sup>

La détérioration des conditions de vie des MNA en période de crise sanitaire a également été constatée dans d'autres villes françaises.

A Gap, au cours du confinement, 23 MNA en recours résidant dans un squat auprès de soixante-dix adultes dans des conditions alarmantes et ne permettant pas le respect des mesures sanitaires imposées par le gouvernement, ont vu leur cause portée devant les tribunaux grâce à des associations engagées. Alors que la préfète des Hautes-Alpes soutenait qu'il n'y avait aucune urgence puisque la situation de ces personnes perdurait depuis plusieurs mois, le TA de Marseille a reconnu que « les conditions d'hébergement des jeunes gens, notamment la promiscuité non discutée dans laquelle ils vivent, eu égard à la situation actuelle d'urgence sanitaire qui a appelé des mesures de confinement renforcé et le danger d'exposition au virus covid-19 que leur fait courir, par conséquent, leur maintien dans un squat, caractérisent néanmoins une carence dans l'accomplissement par les services de l'État de leur obligation d'hébergement d'urgence. »<sup>318</sup>

### I. Le droit à l'éducation (Article 28)

Conformément à l'article 28 de la CIDE, « [les] États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances ;

*a) ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous ;*

*b) ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin ;*

---

psychiatrique : « Il n'est plus en mesure d'aller vers le soin et est hostile à voir son médecin au CMP ou à aller aux urgences psychiatriques. Le risque de passage à l'acte est très élevé. »).

<sup>317</sup> MDM, Coronavirus : un bilan tragique pour les MNA, 28 mai 2020 [A147].

<sup>318</sup> TA Marseille, N°2002809, 3 avril 2020 [A141] (para. 10).

c) ils assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés ;

d) ils rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles ;

e) ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire.

2. Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que la discipline scolaire soit appliquée d'une manière compatible avec la dignité de l'enfant en tant qu'être humain et conformément à la présente Convention. »

Le droit à l'éducation est également consacré à l'alinéa 13 du Préambule de la Constitution de 1946 disposant que : « [l]a Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. »<sup>319</sup>

Au vu de ces dispositions, la scolarisation du MNA est considérée comme un enjeu majeur pour son développement, l'accompagnement éducatif constituant un socle sur lequel il pourra s'appuyer tout au long de son parcours de vie. L'intégration d'un cursus scolaire et le suivi éducatif sont ainsi essentiels à son équilibre psychologique et à son avenir.

Aux termes de l'article L.111-1 du code de l'éducation<sup>320</sup> : « [l]e service public de l'éducation ... veille à la scolarisation inclusive de tous les enfants, sans aucune distinction » et « Le droit à l'éducation est garanti à chacun ». L'article L. 111-2 du même code prévoit que : « Tout enfant a droit à une formation scolaire qui, complétant l'action de sa famille, concourt à son éducation ». L'article L. 131-1 du même code insiste sur le fait que : « [l]'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six ans et seize ans ». Enfin, l'article L.122-2 du code de l'éducation prévoit que « Tout mineur dispose du droit de poursuivre sa scolarité au-delà de l'âge de seize ans. »

La circulaire ministérielle du 2 octobre 2012 organisant la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés sur le territoire national prévoit explicitement que « La scolarisation des élèves allophones relève du droit commun et de l'obligation scolaire. Assurer les meilleures conditions de l'intégration des élèves allophones arrivant en France est un devoir de la République et de son École. »<sup>321</sup> Elle reconnaît également l'importance de l'école pour ces élèves en tant que « lieu de sécurité » pour ces enfants « souvent fragilisés par les changements de leur situation personnelle. »<sup>322</sup>

En dépit de dispositions légales claires, les MNA présents sur le territoire français continuent de rencontrer des difficultés parfois insurmontables pour accéder à l'éducation.<sup>323</sup>

---

<sup>319</sup> Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 [A1].

<sup>320</sup> Code de l'éducation [A173].

<sup>321</sup> Circulaire n° 2012-141 relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés, REDE1236612C, 2 octobre 2012 [A24].

<sup>322</sup> Idem.

<sup>323</sup> Voir BAILLEUL Corentin & SENOVILLA Daniel, Dans l'intérêt supérieur de qui ? Enquête sur l'interprétation et l'application de l'article 3 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant dans les

## (1) L'accès à l'éducation injustement conditionné

Tout d'abord, et de façon clairement discriminatoire, l'accès à l'éducation des MNA est parfois conditionné à leur prise en charge par l'ASE, et donc à la reconnaissance de leur minorité.<sup>324</sup>

Ainsi, dans l'attente de leur évaluation puis, en cas d'évaluation défavorable, pendant toute la durée de leur recours non suspensif (qui peut durer de nombreux mois), ces enfants se voient refuser l'accès à une scolarité qui leur est pourtant due.<sup>325</sup>

Cette pratique n'est pas isolée et se retrouve dans plusieurs départements français.

Dans l'Hérault, face au silence des autorités, des associations ont alerté un député européen sur le sort de centaines de MNA non scolarisés pendant la durée d'enquêtes documentaires concernant leurs documents d'identité, souvent injustifiées.<sup>326</sup>

Dans l'Yonne, ceux qui sont âgés de plus de seize ans ne sont pas scolarisés, se voyant opposer par l'inspection académique « qu'aucune place n'est disponible. »<sup>327</sup>

Dans les Hautes Alpes, le rectorat d'Aix-Marseille conditionne – sur la base d'un protocole avec le préfet et le département – l'inscription scolaire des MNA à leur prise en charge par l'ASE.<sup>328</sup> Cette condition n'existe pourtant nulle part dans les textes législatifs et constitue donc une entrave artificielle et illégale à l'accès de ces enfants à l'éducation. Le Tribunal de Marseille s'est d'ailleurs prononcé en ce sens dans une décision du 18 octobre 2018.<sup>329</sup>

Le DDD a également condamné un département qui conditionnait la scolarisation des MNA à la réception d'une ordonnance de placement provisoire (OPP) du juge des enfants :

*« Le Défenseur des droits rappelle que le droit à l'éducation est un droit fondamental de l'enfant et que toutes les diligences doivent être effectuées afin de scolariser les jeunes gens accueillis aussi rapidement que possible, notamment dans la mesure où la formation qualifiante est une condition de régularisation dans l'année des 18 ans du jeune majeur accueilli.*

*Le Défenseur des droits rappelle au département de X. que selon l'article L.131- 4 du code de l'éducation, les personnes responsables de la scolarisation d'un mineur sont aussi celles qui exercent sur lui une autorité de fait, ce qui est le cas du département*

---

mesures prises à l'égard des mineurs isolés étrangers en France, Poitiers, MIGRINTER, juin 2016 [A39] (pp. 88-89).

<sup>324</sup> Voir ex., Courrier de l'inspecteur d'académie Aix-Marseille (département des Hautes-Alpes), 12 septembre 2018 [B2] (précisant que les services de l'académie ne procèdent à l'affectation d'un jeune que lorsque « le procureur de la république ou le juge des enfants à prononcer (sic) une décision de placement dans le département des Hautes-Alpes. »)

<sup>325</sup> DDD, Décision n°2020-148, 16 juillet 2020 [A158] (paras 86-89).

<sup>326</sup> RESF 34 et Cimade, Courrier au Président du TGI et Procureur de la République, novembre 2019 [B14] ; RESF 34 et Cimade, Courrier à l'attention d'Éric Andrieu (Député européen), 18 novembre 2019 [B16].

<sup>327</sup> EGM, Groupe chantier « Mineur.es », Synthèse de l'analyse des questionnaires, été 2020 [B22] (p.6).

<sup>328</sup> Hautes-Alpes, Réseau Hospitalité, Courrier à l'inspecteur d'académie du département des Hautes-Alpes, 8 septembre 2018 [B1] (p.1) (« une autre distinction sera faite entre les mineurs ayant une OPP dans le 05 ou bénéficiant d'une décision du juge des enfants, qui eux, pourront être scolarisés, et les autres. ») ; Académie Aix-Marseille, Courrier de l'inspecteur d'académie, 12 septembre 2018 [B2] ; La Cimade, Scolarisation des jeunes non reconnus mineurs : victoire dans les Hautes-Alpes, 12 novembre 2018 [A76].

<sup>329</sup> TA de Marseille, Arrêt n°1808286, 18 octobre 2018 [A73].

*sur un mineur non accompagné, qu'il soit délégataire de l'autorité parentale ou non. Ainsi, le département se doit, dès lors qu'un mineur est accueilli, de respecter et de mettre en œuvre de façon effective son droit fondamental à l'éducation. »<sup>330</sup>*

A Paris, deux associations ont également dénoncé la discrimination opérée par le CASNAV qui bloquait l'accès à l'évaluation préalable à l'entrée à l'école publique aux MNA en fonction de leur situation administrative.<sup>331</sup>

La Cour administrative d'appel de Paris a eu l'occasion de confirmer que « *si [le mineur] s'était vu refuser [...] le bénéfice de l'aide sociale à l'enfance (ASE) au motif qu'il existait des doutes sur son âge, cette seule circonstance ne faisait pas obstacle à ce que le recteur procède à l'affectation [du mineur] dans l'établissement scolaire qu'il estimait le plus adapté à son niveau scolaire compte tenu de ses souhaits et de son cursus.* »<sup>332</sup>

## **(2) Des délais de procédure limitant toute chance de scolarisation effective**

De plus, les délais d'évaluation par les centres d'information et d'orientation (CIO) procédant aux tests déterminant le niveau scolaire sont parfois longs et ne sont pas assurés de manière ininterrompue pendant l'année, laissant de nombreux MNA dans l'attente.<sup>333</sup>

La majorité de ces enfants ayant entre seize et dix-huit ans, ces délais éliminent, en pratique, toute chance pour eux d'être effectivement scolarisés avant leur majorité.

## **(3) Des orientations contraires à l'ISE**

Même lorsqu'un MNA a accès à l'éducation, il est souvent renvoyé à des filières qui ne sont pas nécessairement alignées avec ses capacités ou ses aspirations.<sup>334</sup>

## **J. La liberté de circulation des MNA (Article 37)**

La question de la détention et rétention de ces enfants continue d'être aigüe sur le territoire français. Bien qu'aucun chiffre officiel ne soit disponible, les associations de terrain rapportent que près de trois-cents personnes se déclarant mineures isolées auraient été placées en centre de rétention.<sup>335</sup>

---

<sup>330</sup> DDD, Décision n° 2019-230, 17 septembre 2019 [A111] (p. 15).

<sup>331</sup> ADJIE et ASMIE, Courrier au Ministre de l'éducation nationale et au Recteur de l'Académie de Paris, 28 janvier 2019 [B5].

<sup>332</sup> CAA de Paris, N°18PA02209, 14 mai 2019 [A93] (p. 4, para. 6).

<sup>333</sup> Voir notamment Chambre régionale des comptes du Pays de la Loire, Observations définitives et sa réponse, 1er avril 2020 [A140] (p. 22) ; EGM, Groupe chantier « Mineur.es », Synthèse de l'analyse des questionnaires, été 2020 [B22] (p.5).

<sup>334</sup> Tous Migrants, témoignage de S. Besson, avril 2020 [B17] (p.2) (« *Je voulais passer le diplôme d'aide-soignant ... On m'a dit 'tu vas faire mécanique ou bâtiment.' On voulait m'imposer. Moi, je ne suis pas manuel. Je suis nul. J'aime aider et soigner les gens.* ») ; voir également DDD, Rapport au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, juillet 2020 [A156] (para. 92).

<sup>335</sup> Cimade, Centres et Locaux de rétention administrative, Rapport 2019, septembre 2020 [A162] (p. 22) (« *en 2019 ... 264 personnes s'étant déclarées comme mineures mais considérées majeures par l'administration, souvent de façon abusive, et dans un contexte où aucune procédure ne permet de déterminer leur âge en préservant leur intérêt supérieur.* ») ; voir aussi UNICEF, Rapport UNICEF France, Examen par le Comité des droits de l'enfant de la situation de la France remis au Comité le 29 juin 2020 [A153] (p. 4).

Un rapport récent de la Cimade recense pour 2019 soixante-sept MNA enfermés dans le seul centre de Coquelles dans le Pas de Calais alors qu'ils se déclaraient mineurs.<sup>336</sup> La même année, ils étaient vingt-cinq MNA au CRA de Rennes,<sup>337</sup> vingt-deux à Paris Vincennes,<sup>338</sup> vingt à Metz,<sup>339</sup> dix-huit à Rouen,<sup>340</sup> ou encore dix-sept à Hendaye.<sup>341</sup>

Il apparaît que certains d'entre eux avaient pourtant été reconnus mineurs et pris en charge par l'ASE.<sup>342</sup> Une large majorité<sup>343</sup> de ces MNA a finalement été libérée par la justice, ce qui confirme le caractère abusif de ces rétentions et la violation effective qu'elles représentent des droits de ces enfants.

Ces chiffres, qui sont les seuls disponibles en l'absence de données officielles, sont nécessairement sous représentatifs dans la mesure où ils se limitent aux individus inclus dans l'étude statistique menée par l'association à l'origine du rapport et qu'ils ne comprennent pas les MNA enfermés en Guyane et surtout à Mayotte, où l'enfermement est particulièrement problématique.<sup>344</sup>

En effet, dans ce dernier département, la présence au centre de rétention administrative de Mamoudzou est banalisée. Dans ces conditions, le nombre de MNA placés en détention après une attribution arbitraire de date de naissance par l'administration ne cesse d'augmenter.<sup>345</sup>

Il est important de rappeler que l'enfermement ne se limite pas à la rétention administrative en centre dédié. En effet, de nombreux MNA se retrouvent privés de leur liberté suite à des opérations de police et sont maintenus en détention malgré l'invocation de leur minorité.<sup>346</sup>

#### IV. L'IMPUTATION DES VIOLATIONS A L'ETAT FRANÇAIS

En ratifiant la CIDE, l'État français s'est engagé à **garantir** à tout enfant relevant de sa juridiction tous les droits énoncés par ladite Convention (article 2) et à « assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être » (article 3(2)).

Il est important de rappeler qu'en l'espèce, **il s'agit bien d'une obligation de résultat et non de moyen.**

Le seul constat de la situation dramatique des MNA en France hexagonale et en Outre-mer largement décrit dans les documents joints en Annexe suffit à démontrer la responsabilité de l'État français.

---

<sup>336</sup> Cimade, Centres et Locaux de rétention administrative, Rapport 2019, septembre 2020 [A162] (p. 37).

<sup>337</sup> Cimade, Centres et Locaux de rétention administrative, Rapport 2019, septembre 2020 [A162] (p. 101).

<sup>338</sup> Cimade, Centres et Locaux de rétention administrative, Rapport 2019, septembre 2020 [A162] (p. 89).

<sup>339</sup> Cimade, Centres et Locaux de rétention administrative, Rapport 2019, septembre 2020 [A162] (p. 73).

<sup>340</sup> Cimade, Centres et Locaux de rétention administrative, Rapport 2019, septembre 2020 [A162] (p. 107).

<sup>341</sup> Cimade, Centres et Locaux de rétention administrative, Rapport 2019, septembre 2020 [A162] (p. 49).

<sup>342</sup> Cimade, Centres et Locaux de rétention administrative, Rapport 2019, septembre 2020 [A162] (pp. 26, 50).

<sup>343</sup> Cimade, Centres et Locaux de rétention administrative, Rapport 2019, septembre 2020 [A162] (p. 26) (« 60 % de ces jeunes ont été libérés par des juges, ce qui démontre le caractère abusif des pratiques administratives. »).

<sup>344</sup> Cimade, Centres et Locaux de rétention administrative, Rapport 2019, septembre 2020 [A162] (p. 66).

<sup>345</sup> Cimade, Centres et Locaux de rétention administrative, Rapport 2019, septembre 2020 [A162] (p. 66).

<sup>346</sup> Voir par ex., Utopia56, Signalement au Procureur de la République d'un mineur isolé arrêté par la police aux frontières, 4 juin 2020 [C32] ; Utopia56, Information préoccupante envoyée au Conseil Général du département du Nord (Mineur A), 22 juillet 2020 (p. 2) [C38].

Par ailleurs, si la protection de l'enfance est déléguée depuis plusieurs années aux départements, l'État français n'en demeure pas moins responsable du respect de ses obligations internationales au titre de la CIDE.

Il est également important de noter que les défaillances graves et systématiques de l'État français à ses obligations, si elles sont parfois compensées par les interventions d'une société civile engagée (notamment un réseau associatif solide ainsi que de nombreux citoyens solidaires), n'en sont pas moins condamnables.

En effet, le Comité a eu l'occasion de préciser que « *Les États ne sont pas dégagés des obligations qui découlent de la Convention et des Protocoles facultatifs s'y rapportant lorsque leurs fonctions sont déléguées ou sous-traitées à une entreprise privée ou à une organisation à but non lucratif.* »<sup>347</sup>

Au contraire, l'intervention des acteurs de la société civile est la preuve des manquements de l'État. Si celui-ci se conformait à ses obligations légales, ces organisations ne seraient pas contraintes de combler les brèches suivantes :

- l'hébergement, la protection, la prise en charge et l'accompagnement (social, sanitaire, administratif) des MNA en recours, systématiquement assuré par la société civile ;
- les recours en justice de ces enfants qui se voient refuser la protection et la prise en charge à laquelle ils ont droit pour cause de déni de minorité, rendus possibles grâce à l'intervention d'avocats ou de juristes volontaires ;
- en pleine période de pandémie, l'hébergement de centaines de MNA laissés entre les mains (et le porte-monnaie) d'associations telles que Médecins sans frontières, Paris d'Exil, TIMMY - Soutien aux Mineurs Exilés, les Midis du MIE, La Casa et Utopia56, ainsi que des hébergeurs solidaires.<sup>348</sup>

Par ailleurs, l'article 3 de la CIDE est formel, l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer dans « *toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs.* »<sup>349</sup> Le Comité a eu l'opportunité de préciser que « *[l]e terme 'décision' ne s'entend pas uniquement des décisions, mais aussi de tous les actes, conduites, propositions, services, procédures et autres mesures* »<sup>350</sup> et que « *[l]'inaction ou le défaut d'action et les omissions constituent aussi des 'décisions', par exemple, lorsque les autorités de protection sociale ne prennent pas de dispositions pour protéger les enfants contre la négligence ou les mauvais traitements.* »<sup>351</sup>

---

<sup>347</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n°16 sur les obligations des États concernant les incidences du secteur des entreprises sur les droits de l'enfant, CRC/C/GC/16, 2013 [A28] (para. 25).

<sup>348</sup> MDM, CORONAVIRUS : UN BILAN TRAGIQUE POUR LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS, 28 mai 2020 [A147].

<sup>349</sup> CIDE, art. 3(1) [A5].

<sup>350</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n°14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale, 2013 [A29] (para. 17).

<sup>351</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n°14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale, 2013 [A29] (para 18).

En plus de compenser les carences de l'État français en matière de protection et de prise en charge des MNA, les associations sont souvent obligées de le rappeler à ses obligations, voire de dénoncer les acteurs publics lorsqu'ils contreviennent aux droits de l'enfant.

De nombreux recours en justice s'ajoutent ainsi à la charge financière qu'elles assument déjà injustement dans leur rôle de substitution à un État et des départements défaillants.

La responsabilité de l'État français est mise en cause non seulement au titre de ses carences, largement illustrées dans la présente saisine, mais également pour les actions de ses différents organes :

- le **pouvoir exécutif** prend des mesures contraires à l'intérêt supérieur de l'enfant et en violation des droits énumérés dans la CIDE (ex., mise en place d'un fichage des MNA, détermination d'une clé de répartition aveugle à l'intérêt supérieur ou à l'opinion des mineurs) ;
- le **pouvoir législatif** adopte des lois en contradiction directe avec l'intérêt supérieur de l'enfant (ex., autorisation des tests osseux) mais faisant prévaloir des objectifs de politique migratoire ;
- le **pouvoir judiciaire** peine à offrir aux MNA l'accès au droit qui leur est dû, imposant aux mineurs des procédures longues allant parfois jusqu'au plus haut niveau de juridiction pour voir leurs droits reconnus, et, même à ce plus haut niveau, manquant souvent de faire primer l'intérêt supérieur de l'enfant.<sup>352</sup>

Ainsi, la responsabilité de l'État français dans le cadre des violations graves et systématiques des droits de l'enfant établis dans la Convention ne peut qu'être retenue.

## V. SUR L'EXISTENCE DE VIOLATIONS GRAVES OU SYSTEMATIQUES

### A. La condition d'une violation grave ou systématique des droits stipulés par la Convention

L'article 13 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de communication fait de la réception de renseignements crédibles indiquant qu'un État partie porte gravement ou systématiquement atteinte aux droits énoncés dans la Convention ou dans l'un de ses protocoles additionnels une condition préalable à l'ouverture d'une enquête par le Comité.

Par ailleurs, l'article 35 du Règlement Intérieur au titre du même Protocole prévoit que le Comité détermine si les renseignements reçus portent bien sur une violation grave ou systématique des droits prévus par la Convention ou de l'un de ses protocoles.

---

<sup>352</sup> Voir par ex., CC, Décision n° 2019-797 QPC, 26 juillet 2019 [A109] (validant la création du fichier AEM) ; CE, 1ère ch., n°402890, 14 juin 2017 [A47].

Le rapport de l'enquête menée par le Comité au Chili<sup>353</sup> et adopté par celui-ci lors de sa soixante-dix-huitième session est un précédent éclairant sur les critères permettant la qualification par le Comité d'une violation grave ou systématique.

### ***Sur la gravité de la violation***

Concernant la gravité de la violation d'une part, le Comité considère que cette condition est remplie dès lors que la violation est susceptible de causer un préjudice substantiel aux victimes.

Ainsi, le Comité énonce qu'il convient, dans la détermination de la gravité de la violation, de tenir compte de l'ampleur, de la prévalence, de la nature et de l'impact des violations constatées.<sup>354</sup>

Notamment, dans le rapport de l'enquête chilienne, le Comité prend en compte le fait que de nombreux droits de beaucoup d'enfants ont été violés, de manière généralisée. Il note également le fait que ces manquements ont été perpétrés à l'encontre de personnes particulièrement vulnérables ayant déjà subi des traumatismes, et que la violation de ses obligations par l'État est de nature à leur faire subir des séquelles supplémentaires, en ne leur prodiguant pas les soins nécessaires à leur rétablissement ainsi que leur rééducation physique et psychologique.

De manière analogue, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, applique la notion de violation grave et systématique dans le cadre des procédures d'enquête.

Il ressort de l'enquête menée par cette institution au Mali<sup>355</sup> que les séquelles sur les victimes sont prises en compte dans l'analyse de la gravité des violations.<sup>356</sup>

Dans le rapport de l'enquête menée par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes au Royaume-Uni, celui-ci intègre à son analyse le fait que les victimes ont été placées, à cause de la violation commise par l'État partie, devant des dilemmes présentant des options toutes aussi irrespectueuses des droits stipulés par la Convention ce qui rend la violation particulièrement grave.<sup>357</sup>

### ***Sur le caractère systématique de la violation***

Concernant la systématisme de la violation d'autre part, le Comité des droits de l'enfant énonce dans son rapport d'enquête menée au Chili que la violation des droits visés est systématique

---

<sup>353</sup> Comité des droits de l'enfant, Rapport de l'Enquête concernant le Chili, menée en application de l'article 13 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, CRC/C/CHL/1, juin 2018 [A67].

<sup>354</sup> Comité des droits de l'enfant, Rapport de l'Enquête concernant le Chili, menée en application de l'article 13 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, CRC/C/CHL/1, juin 2018 [A67] (para. 111).

<sup>355</sup> Comité des droits de l'enfant, Rapport de l'Enquête menée au Mali en application de l'article 8 du Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, CEDAW/C/IR/MLI/1, 24 décembre 2019 [A128].

<sup>356</sup> Comité des droits de l'enfant, Rapport de l'Enquête menée au Mali en application de l'article 8 du Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, CEDAW/C/IR/MLI/1, 24 décembre 2019 [A128] (para. 78).

<sup>357</sup> Comité des droits de l'enfant, Rapport de l'Enquête concernant le Royaume-Uni en application de l'article 8 du Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, CEDAW/C/OP.8/GBR/1, 6 mars 2018 [A65] (para. 81).

dès lors que les actes qui la fondent sont de nature organisée et qu'il est improbable qu'elle survienne de manière aléatoire.<sup>358</sup>

De plus, le Comité prend en compte la connaissance par l'État partie et par l'ensemble des autorités le composant (exécutive, législative et judiciaire) pour qualifier la violation de systématique. Ainsi, dans le rapport de l'enquête menée au Chili, la circonstance que les faits constituant les violations ont été tirés de rapports publics appuie cette connaissance de l'État partie et le caractère systématique des violations.<sup>359</sup>

Enfin, le Comité prend en considération des éléments institutionnels, tels que l'incapacité de l'État partie à modifier les lois et politiques connues par lui, le recours généralisé et continu à des mesures judiciaires qui ne remplissent pas leur objectif de protection et de réparation, ainsi que le maintien d'un personnel administratif non adéquat en termes de ressources humaines et financières.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, dans le rapport précité de l'enquête qu'il a menée au Mali, a recours à des éléments statistiques, qui témoignent de l'écrasante majorité de victimes de la violation au sein des populations concernées, afin de pouvoir évaluer le critère de systématité.

Par ailleurs, il ressort des rapports des enquêtes menées par cette institution au Mali, au Royaume-Uni et au Kirghizistan,<sup>360</sup> que l'État partie ne peut invoquer son absence d'intentionnalité dans la commission des violations des droits consacrés par la Convention afin de s'exonérer de sa responsabilité.

## **B. La nature grave et systématique des violations constatées**

Si les critères de gravité et de systématité prévus à l'article 13 du Troisième Protocole sont en principe alternatifs, les violations dont il est question dans la présente Communication sont simultanément graves *et* systématiques.

### **(1) Des violations manifestement graves**

La gravité des violations par l'État français de ses obligations en vertu de la CIDE, convention qu'il a ratifiée il y a plus de 30 ans, découle (i) du nombre d'enfants victimes du fait de ses actions et de ses omissions, (ii) l'ampleur des violations (nombre de droits violés et durée de ces atteintes malgré les alertes de la société civile et les avertissements du Comité, (iii) du préjudice substantiel subi par ces enfants pendant leur minorité et après leur accession à la majorité.

---

<sup>358</sup> Comité des droits de l'enfant, Rapport de l'Enquête concernant le Chili, menée en application de l'article 13 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, CRC/C/CHL/1, juin 2018 [A67] (para. 112).

<sup>359</sup> Comité des droits de l'enfant, Rapport de l'Enquête concernant le Chili, menée en application de l'article 13 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, CRC/C/CHL/1, juin 2018 [A67] (para. 114).

<sup>360</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), Rapport de l'Enquête concernant le Kirghizistan en application de l'article 8 du Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, CEDAW/C/OP.8/KGZ/1, 21 septembre 2018 [A71] (para. 87).

### **a. Le nombre de victimes**

Si l'État français ne collecte pas à ce jour – et donc ne publie pas – de données concernant le nombre d'enfants non accompagnés présents sur son territoire, les informations existantes permettent d'estimer que le flux de MNA reconnus et rapportés à la cellule MMNA ces trois dernières années atteignait respectivement quatorze mille neuf cent huit en 2017<sup>361</sup>, dix-sept mille vingt-deux en 2018<sup>362</sup>, et seize mille sept cent soixante en 2019<sup>363</sup>. L'Assemblée des départements de France quant à elle estime que le nombre total de ces enfants pris en charge par l'ASE fin 2019 approche les quarante mille.<sup>364</sup>

Ces chiffres, difficilement vérifiables par la société civile du fait de l'opacité entourant la méthodologie leur donnant le jour, omettent nécessairement un nombre significatif d'enfants non accompagné invisibilisés<sup>365</sup> par le dispositif français, notamment :

- Ceux qui ne sont pas repérés et qui ne font pas de demande de protection par crainte des acteurs vers lesquels ils sont d'abord orientés (commissariats et préfectures) ou de l'information obtenue par leurs pairs sur les conditions d'accueil (ou de non-accueil) auxquelles ils seront soumis ;
- Ceux qui sont victimes de « refus de guichet », qui sont renvoyés à l'errance avant toute évaluation par manque de place, parce qu'ils sont connus des services de police, ou encore parce qu'ils ont une apparence ou une attitude laissant douter de leur minorité.

Ces chiffres ne prennent pas non plus en compte des centaines, voire des milliers de MNA « contestés », qui continuent de revendiquer leur statut d'enfant, malgré une évaluation défavorable.<sup>366</sup>

Ainsi, le nombre de victimes à lui seul atteste de la gravité des violations perpétuées par la France.

### **b. L'ampleur des violations**

Comme cela a été démontré précédemment, de nombreux droits prévus par la CIDE sont visés par la Communication. Ces violations se perpétuent sur tout le territoire français, dans l'hexagone comme en Outre-mer.

La gravité des violations se déduit également de la durée de ces violations qui durent depuis plus de dix ans et qui affectent des enfants particulièrement vulnérables. En effet, il ne s'agit aucunement d'occurrences ponctuelles liées à la défaillance d'un maillon du dispositif d'accueil ou de prise en charge des MNA mais de violations généralisées, institutionnalisées, qui s'inscrivent donc dans la durée, et infiltrent chaque aspect du parcours de ces enfants depuis

---

<sup>361</sup> MMNA, Rapport annuel 2018, juin 2019 [A100] (p. 5).

<sup>362</sup> MMNA, Rapport annuel 2018, juin 2019 [A100] (p. 5).

<sup>363</sup> MMNA, Rapport annuel 2019 [A144] (p. 7).

<sup>364</sup> Assemblée des départements de France, Fiche Info : L'accueil et la prise en charge des Mineurs Non Accompagnés (MNA) par les Conseils Départementaux, octobre 2020 [A170] (p. 1).

<sup>365</sup> N. Paté, L'accès ou le non-accès à la protection des MNA en situation de migration, 17 décembre 2018 [B3] (pp. 177-178, 357, 393-394).

<sup>366</sup> Voir par ex. : Département de Seine Saint-Denis, refus de prise en charge, 17 juin 2020 [C36] (refusant la prise en charge par l'ASE d'un MNA de 17 ans au motif qu'il aurait « épuisé les voies de droit »).

leur arrivée sur le territoire et jusqu'à leur départ, leur accession à la majorité et parfois, leur mort.<sup>367</sup>

Malgré des alertes et avertissement répétés depuis une dizaine d'années et plus particulièrement depuis le dernier rapport périodique soumis par la France au Comité en 2016, ces atteintes se poursuivent.

Dans son rapport issu de l'enquête menée au Chili, le Comité notait que : « *l'obligation faite à l'État de garantir, en application de l'article 20 de la Convention, le droit de l'enfant à une protection et une aide « spéciales » augmente la gravité et l'étendue des violations observées.* »<sup>368</sup>

Or, comme cela est développé infra (section III.B), la France viole manifestement son obligation au titre de l'article 20 de la CIDE.

L'État français manque également indéniablement à son obligation d'assurer aux MNA présents sur le territoire national la protection et les soins nécessaires à leur bien-être et de prendre à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.<sup>369</sup>

### **c. La sévérité du préjudice causé aux enfants victimes**

La gravité des manquements de la France se déduit également de la magnitude des souffrances qui en résultent.

Non seulement ces violations impactent une catégorie d'enfants particulièrement précaire et fragilisée mais elles ont aussi des effets, pour certains irrémédiables, dans tous les domaines de leur vie : la sécurité, la santé, l'hébergement, l'éducation, le développement, l'insertion, etc.

Les MNA ont en commun des histoires personnelles souvent difficiles auxquelles viennent s'ajouter un parcours migratoire traumatisant. Face au dispositif français, au lieu de la protection à laquelle ils ont droit, ils font face, tout au long de leur parcours, à la défiance, au rejet, aux suspicions, au déni de leur identité de mineur pendant des périodes pouvant aller de quelques jours à plusieurs années, certains se voyant ainsi refuser leurs droits jusqu'à ce qu'il soit trop tard, atteignant la majorité avant que leur minorité n'ait été reconnue.

En plus de se voir refuser la protection adéquate, ces enfants se voient également rejeter du dispositif d'assistance réservé aux majeurs puisqu'ils se présentent – souvent avec documents d'identité à l'appui – comme mineurs. Ils se retrouvent donc face à un dilemme impossible :

---

<sup>367</sup> Voir par exemple : Libération, Migrants : mort de deux mineurs mal accompagnés, 9 juillet 2019 [A108] ; Le Parisien, Accueil des mineurs étrangers : malaise chez les travailleurs sociaux du 93, 8 octobre 2019 [A117] ; L'Express, Suicide d'un mineur isolé : une éducatrice dénonçant la situation mise à pied, 31 janvier 2017 [A46] ; DDD, Décision n°2019-058, 28 mars 2019 [A89] ; DDD, rapport au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, juillet 2020 [A156] (paras 93-94).

<sup>368</sup> Comité des droits de l'enfant, Rapport de l'Enquête concernant le Chili, menée en application de l'article 13 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, CRC/C/CHL/1, juin 2018 [A67] (para. 113).

<sup>369</sup> CIDE, article 3(2) [A5].

accéder à l'hébergement en admettant une majorité fictive, ou conserver leur identité de mineur mais contraints de rester à la rue.<sup>370</sup>

Au-delà des conséquences psychologiques qu'engendre un tel abandon par la France de ces MNA, qui se prévaut allègrement de son statut de « pays des droits de l'Homme », les violations décrites dans la Communication et leur impact sur les MNA ont été décuplés en 2020 pendant la période de crise sanitaire liée à la Covid-19.<sup>371</sup>

**La gravité des violations par la France de ses obligations au titre de la CIDE sera donc aisément reconnue par le Comité suite aux renseignements fournis au Comité dans cette Communication.**

## **(2) Des violations systématiques ancrées dans le droit et la pratique**

Si les caractères graves et systématiques sont en principe alternatifs en vertu de l'article 13 du Protocole additionnel, ils sont en l'espèce cumulatifs.

En effet, les actes constitutifs des violations listées ci-dessus, en plus d'être particulièrement graves, sont de nature organisée et, comme l'a indiqué dans le rapport chilien, il est improbable qu'ils surviennent de manière aléatoire.

Il s'agit en fait de violations institutionnelles généralisées et enracinées dans un cadre législatif et réglementaire dérogeant du droit commun encadrant la protection de l'enfance et faisant primer la lutte contre l'immigration irrégulière et des considérations financières sur les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant.

Au-delà de la nature organisée de ces violations, et comme cela est largement démontré dans les développements de la section III infra, elles sont également le résultat de pratiques étendues et persistantes.

Dans son rapport d'enquête sur le Chili, le Comité a notamment déduit la systématisme des violations de la connaissance de l'État et des autorités le composant de l'existence de celles-ci.

Il est indéniable que l'État français a connaissance de ces violations depuis de nombreuses années et les laisse néanmoins se perpétuer. C'est d'ailleurs son inaction face à des alertes répétées qui a poussé les auteurs de la présente Communication à saisir le Comité.

### **a. Les observations répétées du Comité ignorées**

En premier lieu, le Comité alerte l'État français ouvertement sur les sujets abordés dans la présente saisine depuis plus de dix ans. Il est d'ailleurs édifiant de reprendre les Observations finales du Comité à propos des deux derniers rapports périodiques soumis par la France :

---

<sup>370</sup> Mairie de Paris, Évaluation, 3 août 2020 (p. 2) [C49] (« Conscient que ce type de place soit réservée aux majeurs, le jeune XX se déclare toujours mineur, il souhaite être hébergé au plus vite, ne supportant plus de vivre en précarité. Il espère que ce choix ne lui soit pas préjudiciable pour sa procédure d'appel auprès du juge »).

<sup>371</sup> Voir notamment : Human Rights Watch, France : Des enfants livrés à eux-mêmes malgré le Covid-19, 26 mars 2020 [A139] ; MDM, Coronavirus, un bilan tragique pour les MNA, mai 2020 [A147].

- En 2009, le Comité se déclarait préoccupé par « *la discrimination persistante ... et dont sont en particulier victimes ... les enfants demandeurs d'asile ou réfugiés* »<sup>372</sup> et exhortait la France « *de prendre des mesures pour prévenir et combattre la discrimination persistante dont sont victimes les enfants étrangers et les enfants appartenant à des groupes minoritaires, et de créer un climat de progrès social, de justice et d'égalité.* »<sup>373</sup>
- En 2016, le Comité réitérait sa recommandation antérieure et priait la France « *de redoubler d'efforts pour promouvoir une culture de l'égalité, de la tolérance et du respect mutuel, pour prévenir et combattre les discriminations persistantes et pour garantir que tous les cas de discrimination à l'égard des enfants dans tous les secteurs de la société font concrètement l'objet de mesures.* »<sup>374</sup>
- En 2016, le Comité notait avec préoccupation que l'intérêt supérieur de l'enfant n'était « *pas suffisamment intégré en pratique et n'est pas toujours convenablement apprécié ni défini dans toutes les actions et décisions des pouvoirs publics – il faudrait entre autres pour cela que des études préalables soient menées pour évaluer l'effet des projets de loi et des investissements publics.* »<sup>375</sup>
- En 2016, le Comité recommandait à la France « *de veiller à ce que tous les enfants, y compris les enfants vulnérables ou marginalisés, jouissent pleinement du droit d'être entendu, en particulier dans le cadre des procédures et des décisions judiciaires ou administratives* » et notamment d'assurer à ces enfants le soutien d'un professionnel tel qu'un avocat, un administrateur ad hoc ou un travailleur social.<sup>376</sup>
- Dès 2009, le Comité exprimait sa préoccupation vis-à-vis « *de la multiplication des bases de données servant à la collecte, à la conservation et à l'utilisation à long terme de données personnelles sur les enfants, qui pourrait aller à l'encontre du droit de l'enfant et de sa famille à la protection de leur vie privée* »<sup>377</sup>.
- Cette inquiétude était réitérée en 2016, et accompagnée d'une recommandation que les mesures nécessaires soient prises « *pour que les enfants et leurs parents soient dûment informés de leur droit de s'opposer à l'enregistrement de données personnelles ainsi que d'accéder à ces données, de les rectifier ou de les supprimer* ».<sup>378</sup>
- En 2016 encore, le Comité notait sa préoccupation relative au « *fait que les enfants migrants qui n'ont pas de titre de séjour valable continuent d'avoir du mal à exercer*

---

<sup>372</sup> Comité des droits de l'enfant, Observations finales du Comité des droits de l'enfant : France, CRC/C/FRA/CO/4, 22 juin 2009 [A16] (para. 30).

<sup>373</sup> Comité des droits de l'enfant, Observations finales du Comité des droits de l'enfant : France, CRC/C/FRA/CO/4, 22 juin 2009 [A16] (para. 31).

<sup>374</sup> Comité des droits de l'enfant, Observations finales du Comité des droits de l'enfant : France, CRC/C/FRA/CO/5, 23 février 2016 [A35] (para. 24).

<sup>375</sup> Comité des droits de l'enfant, Observations finales du Comité des droits de l'enfant : France, CRC/C/FRA/CO/5, 23 février 2016 [A35] (para. 25).

<sup>376</sup> Comité des droits de l'enfant, Observations finales du Comité des droits de l'enfant : France, CRC/C/FRA/CO/5, 23 février 2016 [A35] (para. 30).

<sup>377</sup> Comité des droits de l'enfant, Observations finales du Comité des droits de l'enfant : France, CRC/C/FRA/CO/4, 22 juin 2009 [A16] (para. 50).

<sup>378</sup> Comité des droits de l'enfant, Observations finales du Comité des droits de l'enfant : France, CRC/C/FRA/CO/5, 23 février 2016 [A35] (para. 37).

*leur droit aux services de santé* »<sup>379</sup> et invitait la France à « *revoir l'allocation de ressources à la hausse pour que tous les enfants, y compris les enfants non accompagnés et les enfants migrants sans titre de séjour valable, aient accès aux services de santé de base.* »<sup>380</sup>

**b. Des institutions officielles ayant également tiré « la sonnette d'alarme » sans succès**

Dans son rapport de février 2018, le Conseil de l'Enfance et de l'Adolescence du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, soulignait « *le défaut d'accompagnement et la prise en charge des mineurs non accompagnés* »<sup>381</sup> et annexait le Rapport du Défenseur des Droits et de la Défenseure des enfants 2017, qui lui-même dénonçait :

- « *A ce jour, il reste difficile d'obtenir des chiffres et des données précises concernant les MNA.* »<sup>382</sup>
- « *[C]ertains jeunes se voient opposer un refus de prise en charge et d'évaluation sans justification, qu'ils disposent ou non d'un document d'identité. Il s'agit souvent d'un refus au guichet fondé sur le « faciès » du jeune, son âge présumé. D'autres obtiennent un rendez-vous pour une évaluation de leur situation, avec parfois des délais assez longs, et sans pour autant bénéficier d'une mise à l'abri à titre conservatoire, si bien qu'ils restent à la rue. Enfin, certains sont mis à l'abri dans des conditions particulièrement précaires (dans des hôtels insalubres, avec peu de moyens financiers pour vivre), ne bénéficiant que rarement à ce stade d'une visite médicale.* »<sup>383</sup>
- « *Les conditions de l'entretien socio-éducatif demeurent très hétérogènes selon les départements.* »<sup>384</sup>
- « *S'il existe parfois un doute sur la minorité du jeune, il est regrettable que, dans les faits, ce doute ne lui profite que très rarement [...]* »<sup>385</sup>

Dans un rapport de février 2018, une mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés réunissant IGA, IGAS, IGJ et ADF posait également un diagnostic sans appel, et constatait notamment :

---

<sup>379</sup> Comité des droits de l'enfant, Observations finales du Comité des droits de l'enfant : France, CRC/C/FRA/CO/5, 23 février 2016 [A35] (para. 61(e)).

<sup>380</sup> Comité des droits de l'enfant, Observations finales du Comité des droits de l'enfant : France, CRC/C/FRA/CO/5, 23 février 2016 [A35] (para. 62(e)).

<sup>381</sup> HCFEA, Mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant année 2017, 20 février 2018 [A64] (p. 17).

<sup>382</sup> HCFEA, Mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant année 2017, 20 février 2018 [A64] (Annexe 2, p. 35).

<sup>383</sup> HCFEA, Mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant année 2017, 20 février 2018 [A64] (Annexe 2, p. 36).

<sup>384</sup> HCFEA, Mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant année 2017, 20 février 2018 [A64] (Annexe 2, p. 37).

<sup>385</sup> HCFEA, Mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant année 2017, 20 février 2018 [A64] (Annexe 2, p. 37).

- « une crise profonde du dispositif de premier accueil des MNA »<sup>386</sup>
- « une très grande hétérogénéité de l'évaluation d'un département à l'autre [...] Il en résulte une inégalité de traitement des jeunes [...] »<sup>387</sup>
- « les jeunes qui ne sont pas évalués mineurs et qui saisissent le juge des enfants ne sont pas, sauf exception, maintenus à l'abri. Compte tenu des délais de jugement, ils peuvent passer plusieurs mois à la rue dans l'attente d'une décision de justice. »<sup>388</sup>
- « Du point de vue des droits des mineurs étrangers isolés à être protégés, le système actuel d'évaluation et de mise à l'abri est insatisfaisant. »<sup>389</sup>

Une mission d'information relative à la prise en charge sociale des mineurs non-accompagnés désignée par la commission des affaires sociales du Sénat en décembre 2016 a soulevé les mêmes problématiques que celles énumérées dans la présente saisine, notant notamment que :

- « le mécanisme de répartition sur le territoire national des MNA évalués [...] ne tient pas compte des jeunes migrants en cours d'évaluation [...] »<sup>390</sup> mais est établi « en fonction de critères démographiques et d'éloignement géographique »<sup>391</sup>.
- « [la] compensation forfaitaire par l'État [...] ne tient pas compte de la réalité de la durée de l'évaluation. »<sup>392</sup>
- « Dans l'écrasante majorité des cas, les gestionnaires de structures d'accueil sont dans l'incapacité d'héberger la totalité des jeunes demandeurs de prise en charge [...] La règle du « premier arrivé, premier hébergé » mène à la saturation rapide des locaux de l'association et contraint, d'après le témoignage de certains responsables associatifs, le jeune à trouver un abri de fortune le temps de son évaluation. Il leur est

---

<sup>386</sup> IGA, IGAS, IGJ et ADF, Rapport de Mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés, 15 février 2018 [A62] (p. 4).

<sup>387</sup> IGA, IGAS, IGJ et ADF, Rapport de Mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés, 15 février 2018 [A62] (p. 5) ; voir également idem (p. 30) (« en 2016, dix départements avaient concentré à eux seuls 52% des évaluations nationales [...] six départements avaient effectué moins de dix évaluations dans l'année. » ; « certains départements mettent les jeunes à l'abri dans des structures habilitées au titre de l'aide sociale à l'enfance, d'autres ont recours à un hébergement hôtelier (avec ou sans suivi éducatif, avec ou sans veilleur de nuit). » ; « [e]n matière de délivrance de repas, l'hétérogénéité est également grande »).

<sup>388</sup> IGA, IGAS, IGJ et ADF, Rapport de Mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés, 15 février 2018 [A62] (p. 30).

<sup>389</sup> IGA, IGAS, IGJ et ADF, Rapport de Mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés, 15 février 2018 [A62] (p. 32).

<sup>390</sup> Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY (Sénat), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, N°598, 28 juin 2017 [A48] (p. 12).

<sup>391</sup> Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY (Sénat), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, N°598, 28 juin 2017 [A48] (p. 33).

<sup>392</sup> Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY (Sénat), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, N°598, 28 juin 2017 [A48] (p. 40).

*en effet impossible, du fait de leur minorité supposée et pourtant en cours de probation, de solliciter les services d'hébergement du 115, réservés aux majeurs. »<sup>393</sup>*

- *« L'hébergement hôtelier est aujourd'hui la principale forme d'hébergement d'urgence [...] Malgré le caractère inadéquat de ce type d'hébergement, certaines associations délégataires de la mise à l'abri prennent des mesures organisationnelles destinées à limiter l'isolement des jeunes concernés. »<sup>394</sup>*
- *« Dans la mesure où le phénomène de l'hébergement à l'hôtel ne connaîtra vraisemblablement pas d'endiguement à court terme, vos rapporteurs s'étonnent que la pratique de contrôles de salubrité des établissements par les équipes départementales soit aussi peu fréquente. La presse, de même que de nombreux responsables associatifs, se sont faits l'écho de conditions d'hébergement souvent sommaires, suscitant fort peu de réaction des pouvoirs publics. »<sup>395</sup>*
- *« Le référentiel national fixé par l'arrêté du 17 novembre 2016 souligne à juste titre que l'évaluation doit être « empreinte de bienveillance. » Or, il apparaît que l'évaluation se fait trop souvent dans un climat de méfiance entre les différents acteurs amenés à intervenir auprès de l'enfant. »<sup>396</sup>*
- *« Les personnes ayant fait l'objet d'un refus de prise en charge à l'issue de leur évaluation disposent de voies de recours complexes et qui nécessitent des délais importants. [...] Compte tenu de l'engorgement que connaissent les juridictions, les différentes voies de recours existantes ont pour conséquence un allongement des délais. Ces délais retardent et donc raccourcissent une éventuelle prise en charge par l'aide sociale à l'enfance et peuvent même conduire un mineur à atteindre la majorité. »<sup>397</sup>*
- *« De façon générale, la population des jeunes migrants non-accompagnés bénéficie d'un accès difficile à l'assistance d'avocat. »<sup>398</sup>*
- *« Dans le cas des MNA, le placement du mineur auprès du service social départemental devrait immédiatement s'accompagner d'une constatation de la vacance de la tutelle et de son transfert au conseil départemental [...] Or, les articles 411 et 411-1 du code civil, relatifs à la vacance de la tutelle et essentiellement soucieux du droit des mineurs*

---

<sup>393</sup> Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY (Sénat), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, N°598, 28 juin 2017 [A48] (p. 47).

<sup>394</sup> Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY (Sénat), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, N°598, 28 juin 2017 [A48] (p. 47).

<sup>395</sup> Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY (Sénat), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, N°598, 28 juin 2017 [A48] (p. 48).

<sup>396</sup> Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY (Sénat), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, N°598, 28 juin 2017 [A48] (p. 55).

<sup>397</sup> Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY (Sénat), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, N°598, 28 juin 2017 [A48] (pp. 67-68).

<sup>398</sup> Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY (Sénat), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, N°598, 28 juin 2017 [A48] (p. 69).

*non étrangers, ne prévoient pas d'automaticité du transfert de la tutelle en cas d'isolement constaté.* »<sup>399</sup>

- Les « refus-guichet » sans notification administrative et l'absence de mise à l'abri des MNA dans l'attente d'une évaluation sont également dénoncés.<sup>400</sup>

### **c. La société civile peinant à se faire entendre**

Enfin, de nombreux rapports thématiques ou autres communications du Défenseur des droits, du CNCDH, et d'organisations non gouvernementales nationales et internationales établies, sont unanimes sur les manquements de la France au respect des droits de l'enfant.<sup>401</sup>

Par exemple, le Défenseur des droits n'a cessé de condamner les actions ou omissions de l'État français vis-à-vis des MNA, tout en formulant un bon nombre de recommandations qui restent lettre morte.<sup>402</sup>

Dans une lettre ouverte au Premier Ministre, au Ministre de la Santé et de la Solidarité, à la Garde de Sceaux et au Secrétaire d'État à la protection de l'enfance, UNICEF France ainsi qu'une trentaine d'autres associations ont demandé des mesures contraignantes pour assurer la protection de tous les MNA dans le contexte de l'épidémie de Covid-19, notant les manquements de l'État à son obligation de protection des MNA préexistant la crise sanitaire.<sup>403</sup>

Par souci de concision, tous les avis, décisions et rapports pertinents ne seront pas détaillés à nouveau ici, mais sont largement cités dans les développements qui précèdent, notamment ceux de la section III relative aux violations de la CIDE dénoncées par cette Communication.

Par ailleurs, ces rapports, avis et autres communications ont été amplement repris par la presse, rendant impossible tout argument de l'État sur une prétendue ignorance de l'étendue du problème.

### **d. L'État français a été condamné pour manquement à ses obligations relatives à l'accueil et à la prise en charge des MNA**

Dans l'affaire *Khan c. France*, l'État français a été condamné au titre de l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme pour avoir manqué à son obligation de prise en charge et de protection d'un mineur non accompagné ayant vécu plusieurs mois dans la

---

<sup>399</sup> Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY (Sénat), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, N°598, 28 juin 2017 [A48] (p. 77).

<sup>400</sup> Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY (Sénat), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, N°598, 28 juin 2017 [A48] (pp. 49, 51).

<sup>401</sup> Voir nombreux rapports joints en **Annexe A**.

<sup>402</sup> Voir par ex: Décision 2016-183, 21 juillet 2016 [A43] (préconisant la collecte régulière, au niveau départemental, des données chiffrées précises, aux fins de comparaison et d'amélioration de l'évaluation et de l'accueil des jeunes migrants au plan national); DDD, Décision 2019-058, 28 mars 2019 [A89] (rappelant son opposition de principe à la réalisation d'examen médicaux d'estimation de l'âge, dénonçant l'inadéquation d'un foyer à l'accueil de mineurs, rappelant que le droit à l'éducation est un droit fondamental de l'enfant, entre autres).

<sup>403</sup> Courrier de UNICEF France et al., au Premier Ministre, Ministre de la Santé et de la Solidarité, Garde des Sceaux et Secrétaire d'État à la protection de l'enfance, 6 avril 2020 [A142].

« jungle » de Calais avant son démantèlement et n'ayant pas été pris en charge par les services de l'ASE malgré un jugement en ce sens.<sup>404</sup>

Dans cette décision, la CEDH notait qu'elle « *n'était pas convaincue que les autorités, qui ont omis d'exécuter l'ordonnance du juge des enfants ... ordonnant le placement provisoire du requérant, ont fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour répondre à l'obligation de prise en charge et de protection de ce dernier, qui pesait sur l'État défendeur s'agissant d'un mineur isolé étranger en situation irrégulière âgé de douze ans, c'est-à-dire d'un individu relevant de la catégorie des personnes les plus vulnérables de la société.* »<sup>405</sup>

La CEDH a également condamné la France en 2020, pour plusieurs violations de la Convention européenne des droits de l'Homme, en raison de la rétention administrative et de l'éloignement de jeunes enfants non accompagnés, qui avaient été rattachés arbitrairement à un tiers n'ayant aucune autorité sur eux, notant notamment que « *il appartenait à l'État [français] de les protéger et de les prendre en charge en adoptant à leur égard des mesures adéquates au titre des obligations positives découlant de l'article 3* ». <sup>406</sup>

#### **e. L'État français admet ses défaillances**

Il est également notable que l'État français, par le biais de ses ministères ou autres organes, admet un certain nombre des violations dénoncées ici. Elles ne sont pas pour autant corrigées.

Notamment, dans son Rapport annuel d'activité 2019 publié en mai 2020, la MMNA rattachée au Ministère de la Justice confirme avoir été alertée par « *de nombreux départements* » sur « *l'état de saturation de leur dispositif de mise à l'abri et de prise en charge* ». <sup>407</sup>

La cellule admet également avoir « *eu connaissance de l'absence de mise à l'abri de personnes se déclarant MNA, mais également d'inexécution de décisions judiciaires ordonnant le placement du mineur à l'issue de la phase d'évaluation.* » <sup>408</sup>

Le « *défait d'harmonisation des pratiques en matière d'évaluation ou des modalités de la mise à l'abri* » est également reconnu par la MMNA comme créant des tensions croissantes entre les départements en 2019.<sup>409</sup> Il est notable que ce constat, ainsi que la quasi-totalité des difficultés rencontrées par les territoires en 2019 sont décrits de manière identique dans le rapport annuel de la MMNA pour 2018.<sup>410</sup> L'État français laisse donc les failles systémiques de son dispositif persister.

La MMNA reconnaît enfin avoir eu connaissance de « *situations de jeunes se déclarant comme MNA et placés en rétention administrative* », y compris des « *jeunes se revendiquant comme MNA et qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation de leur minorité et de leur isolement par un conseil départemental* », et des « *jeunes pour lesquels une mesure éducative aurait été prise,*

---

<sup>404</sup> Affaire *Khan c. France*, Requête n°12267/16, 28 février 2019 [A86] (paras 93-95).

<sup>405</sup> Affaire *Khan c. France*, Requête n°12267/16, 28 février 2019 [A86] (para. 92).

<sup>406</sup> Affaire *Moustahi c. France*, Requête n° 9347/14, 25 juin 2020 [A151] (para. 65).

<sup>407</sup> MMNA, Rapport annuel d'activité 2019, mai 2020 [A144] (p. 29).

<sup>408</sup> MMNA, Rapport annuel d'activité 2019, mai 2020 [A144] (p. 29).

<sup>409</sup> MMNA, Rapport annuel d'activité 2019, mai 2020 [A144] (p. 29).

<sup>410</sup> Comparer MMNA, Rapport annuel d'activité 2019, mai 2020 [A144] (section 6.2), avec Rapport annuel d'activité 2018, juin 2019 [A100] (section 5-2).

*mais pour lesquels un nouvel élément est venu contredire la minorité et démontrer une majorité. »<sup>411</sup>*

Ainsi, la violation systématisée des droits des MNA présents sur le territoire français continue de s'institutionnaliser du fait d'un État qui manque de prendre les mesures qui s'imposent pour remédier à la situation inacceptable dans laquelle sont placés ces enfants.

---

<sup>411</sup> MMNA, Rapport annuel d'activité 2019, mai 2020 [A144] (p. 30).

## **VI. DEMANDES AU COMITÉ**

Sur la base des informations crédibles détaillées dans la Communication et fournies en annexes relatives aux violations graves et systématiques par la France des droits des enfants migrants non accompagnés présents sur son territoire, et en vertu de l'article 13 du Troisième Protocole, les Requérantes demandent au Comité de :

1. Conclure que les informations transmises par les Requérantes sont crédibles ;
2. Charger un ou plusieurs de ses membres d'effectuer une enquête sur les violations dénoncées par les Requérantes ;
3. Conclure que la France, État partie à la CIDE, a et continue de porter gravement et/ou systématiquement atteinte aux droits de l'Enfant énoncés dans la Convention dans le cadre de l'accueil et de la prise en charge des MNA présents sur le territoire national ;
4. Formuler des observations et recommandations nécessaires à la protection des droits des MNA présents sur le territoire français ;
5. Publier un compte rendu des résultats de cette procédure dans les conditions prévues à l'article 13(6) du Troisième Protocole.

## **ANNEXES**

**ANNEXE A – Documents librement accessibles au public**

**ANNEXE B – Documents fournis par les associations de terrain**

**ANNEXE C – Documents contenant des données personnelles de MNA et  
traitant de leur situation individuelle (CONFIDENTIELS)**