

Guide pratique de prise en charge des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile

Inclus dans ce numéro : les actes du colloque
1985-2005 : 20 ans de décentralisation, pour quels progrès
dans la protection des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile

© Michel Lemoine



Ce guide a été élaboré sous la direction de :

Pierre Henry,
Directeur général

et rédigé par :
Dominique Bordin
Liza Collion-Vila
Bénédicte Masson

avec la collaboration de :
Carmen Duarte
Nathalie Lequeux
Chloe Faouzi



F.E.R.

France Terre d'Asile - 2005

25, rue Ganneron 75018 Paris
tél. : 01 53 04 39 99 fax : 01 53 04 02 40
e.mail : infos@france-terre-asile.org
www.france-terre-asile.org

Protéger les plus vulnérables Mineurs... Isolés... Demandeurs d'asile...

Droit de l'enfance, droit des étrangers, droit d'asile. Trois droits qui se cumulent, espérait-on, pour une protection maximale. Depuis 1997 et la montée de la demande d'asile dans notre pays, ce sujet a soulevé bien des passions et des débats. Nos arguments ont parfois été entendus par les pouvoirs publics. C'est ainsi que dans l'adversité, nous avons créé l'unique centre d'accueil pour mineurs isolés demandeurs d'asile financé par l'État. Depuis sa création en 1998, près de cent cinquante adolescents des deux sexes en provenance de vingt-deux pays et trois continents ont pu ainsi obtenir une protection et intégrer notre pays.

Mais ce qui caractérise ce dossier est surtout son extrême complexité.

Depuis la première édition du Cahier du social sur les mineurs en 2002, la législation a évolué, mais rarement dans le sens de la simplicité. Administrateur ad hoc, délivrance des titres de séjour, signalement, expertise osseuse, accès à la formation professionnelle, relations avec l'aide sociale à l'enfance... Ce guide pratique de prise en charge des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile prolongé par les actes du colloque qui s'est tenu à Paris en février 2005 sera à n'en pas douter un compagnon fidèle qui vous permettra d'aider le plus efficacement possible une part de notre avenir commun, c'est-à-dire des adolescents trop souvent délaissés, instrumentalisés, broyés par des organisations criminelles.

Pierre Henry

Directeur général de France Terre d'Asile

9 Introduction

9 Définition des mineurs isolés étrangers

10 Définition des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile

**12 Première partie :
Outils de prise en charge
des mineurs isolés étrangers**

13 1 L'arrivée sur le territoire des mineurs isolés étrangers

13 Entrée régulière

14 Entrée irrégulière

14 L'accès au territoire par la voie aérienne ou maritime

14 *Le placement en zone d'attente*

15 *La désignation de l'administrateur ad hoc*

17 *L'expertise osseuse*

19 *Le signalement du mineur depuis la zone d'attente*

20 *L'accès des associations aux zones d'attente*

21 L'accès au territoire par la voie terrestre ou sans contrôle de la PAF

21 *Le signalement du mineur isolé étranger présent sur le territoire français*

22 *Questions de définitions*

23 *L'orientation en urgence du mineur isolé étranger*

25 2 La protection juridique des Mineurs isolés étrangers

25 Le rôle du Juge des Enfants

26 Le rôle du Procureur

26 Le rôle du Juge des Tutelles

28 Les différentes tutelles

32 Le rôle du Défenseur des enfants

- 35 3 La procédure spécifique aux Mineurs isolés demandeurs d'asile**
- 35 Le retrait du dossier de demande d'asile
- 37 La préfecture et l'autorisation provisoire de séjour
- 37 L'instruction de la demande d'asile par l'OFPRA et l'administrateur ad hoc
- 39 Le recours devant la Commission des Recours des Réfugiés
- 40 Les conséquences d'un rejet de la Commission des Recours des Réfugiés

- 41 4 L'accès au séjour et l'obtention d'un statut**
- 41 Les mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile
 - 41 Les statuts possibles en fonction de la protection obtenue

- 43 Les mineurs isolés étrangers non demandeurs d'asile
 - 43 Les titres de séjour
 - 44 Les titres de circulation
 - 45 La nationalité française
 - 45 La circulaire « mineur » du 2 mai 2005 du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales portant sur « les modalités d'admission au séjour des ressortissants étrangers entrés en France, de manière isolée, avant l'âge de 18 ans, et ayant fait l'objet d'une mesure de placement en structure d'accueil »

- 52 5 L'accompagnement social des mineurs isolés étrangers**
- 52 Compétence des Conseils Généraux (ASE)
- 53 Compétence de l'État
- 54 L'accès à la scolarité et à la formation professionnelle
- 58 Les contrats Jeunes Majeurs

60 6 L'éventuel retour au pays d'origine

- 60 Les principes
- 61 La procédure « OMI »

63 Les Associations pilotes - adresses utiles :

**64 Deuxième partie :
Actes du colloque FTDA du 4 février 2005 :
1985-2005 : 20 ans de décentralisation,
pour quels progrès dans la protection des mineurs isolés
étrangers demandeurs d'asile**

Introduction

Définition des mineurs isolés étrangers

Dans une note du 21 février 1984, le Ministère des Affaires sociales précise que « l'expression de mineur non accompagné se réfère à un critère, en principe exclusivement juridique ».

Il s'agit « d'un mineur originaire d'un pays étranger qui, au moment de son arrivée en France, n'est pas accompagné au moins de l'un de ses parents et sur qui nul ne détient, en droit français, l'autorité parentale ».

Dès lors on considéra que le terme de « mineur isolé » désigne une personne âgée de moins de 18 ans, sans représentant ou répondant légal sur le territoire français.

Il est à préciser que l'usage généralisé du terme de mineur isolé n'est pas sans ambiguïté, de même que celui de mineur non accompagné (plus en vogue au début des années 90) puisque certains arrivent avec un membre de leur famille ou sont hébergés par eux.

Au-delà d'une question de dénomination, ces termes sont significatifs des représentations qui ont cours dans le champ social et qui renvoient à un certain nombre de doutes quant à la réalité de la situation de ces mineurs. Les discours autour de l'instrumentalisation des services sociaux en sont l'expression, de même que la mise en cause, à priori, de l'identité du jeune, de l'âge allégué, de l'authenticité des documents fournis, de la véracité de son histoire, etc. De là découlent des pratiques fluctuantes selon les institutions, les lieux, les services, les travailleurs sociaux concernés, en fonction des « grilles de lectures » qui sont plaquées sur les situations individuelles. Ainsi les notions de risque, de danger, de vacance de l'autorité parentale... sous jacentes derrière les termes employés pour désigner ces mineurs, connaîtront des appréciations variables et pour le moins aléatoires.

Il est à noter que dans beaucoup d'autres pays européens, c'est le terme d'« enfants séparés » qui est usité. Le Programme en faveur des Enfants Séparés en Europe (Separated Children in Europe Program) les définit comme des enfants de moins de 18 ans qui se trouvent en dehors de leur pays d'origine et sont séparés de leurs deux parents ou de leur ancien tuteur légal ou coutumier.

Le terme de « séparé » est préféré aux autres dans la mesure où, selon ce programme, il définit le mieux, « le problème fondamental auquel ces enfants sont confrontés ».

« En effet, ces enfants se retrouvent privés de l'assistance et de la protection de leurs parents ou de leur tuteur légal, et souffrent donc socialement et psychologiquement de cette séparation. Si certains semblent être « accompagnés » lorsqu'ils arrivent en Europe, les adultes qui les accompagnent ne sont pas forcément aptes ou appropriés pour assumer la responsabilité de leur prise en charge. »

Définition d'un enfant demandeur d'asile ou réfugié

On se référera à la définition établie par le C.E.R.E., Conseil Européen sur les Réfugiés et les Exilés (document traduit par FTDA – 1996) qui précise que l'enfant réfugié (l'« enfant réfugié » dans la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, article 22, comprend les demandeurs d'asile) est celui qui :

- demande le statut de réfugié ou toute autre forme de protection internationale.
- est considéré comme réfugié, en accord avec le droit international ou national applicable, que cet enfant soit isolé, accompagné de ses parents ou de toute autre personne ou qui,
- a été contraint de fuir son pays en franchissant une frontière internationale (par exemple à cause d'une guerre, d'une guerre civile ou d'un climat de violence généralisé).

« Le C.E.R.E. considère que les mineurs isolés devraient recevoir une protection et des soins spécifiques. Étant séparés de leurs parents et coupés de leur communauté, ils sont particulièrement fragiles et vulnérables. En conséquence le C.E.R.E. appelle les États à élaborer des politiques qui prennent en compte les besoins particuliers des mineurs isolés, notamment pendant le déroulement de la procédure de détermination (du statut de réfugié), afin de leur assurer une prise en charge adaptée ».

Les enfants réfugiés disposent de tous les droits relatifs à leur statut d'enfants et à leur statut de réfugiés.

Ce principe implique que les pouvoirs publics et leurs représentants, respectent pleinement la Convention relative aux Droits de l'Enfant de 1989 et la Convention relative au Statut des Réfugiés de 1951.

Textes de référence :

- CIDE, 1989, art 1 et 22
- Convention de La Haye sur la protection des enfants, 1996, art 6
- Principes du HCR, 1997, par 3.1
- Résolution de l'UE sur les mineurs non accompagnés, 1997, art 1 (1)
- Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes en particulier des femmes et des enfants, 2000, art 2a et 3d,
- Protocole contre le trafic illicite des migrants par terre, air, mer, 2000, art 14 et 19
- Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, Genève, 1951

Première partie

Outils de prise en charge des mineurs isolés étrangers

L'arrivée sur le territoire des mineurs isolés étrangers

1

Entrée régulière

Pour que l'entrée en France soit considérée comme régulière, certains papiers sont nécessaires : il s'agit, selon l'ordonnance du 2 novembre 1945, d'un passeport et d'un visa, ainsi que d'une attestation d'hébergement. Les autres documents qui pourraient être présentés ; carte nationale d'identité, extrait d'acte de naissance, carte d'étudiant, ne permettent pas de considérer l'entrée comme régulière.

Article 5 de l'ordonnance de 1945 (Modifié par Loi 2003-1119 2003-11-26 art 2, art 3, art 4, art 5 JORF 27 novembre 2003) :

« Pour entrer en France, tout étranger doit être muni :

1 / Des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ;

Par dérogation aux dispositions de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, les décisions de refus de visa d'entrée en France, prises par les autorités diplomatiques ou consulaires, ne sont pas motivées sauf dans les cas où le visa est refusé à un étranger appartenant à l'une des catégories suivantes et sous réserve de considérations tenant à la sûreté de l'État :

Membres de la famille de ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen qui ne sont pas ressortissants de l'un de ces États, appartenant à des catégories définies par décret en Conseil d'État ;

Conjoints, enfants de moins de vingt et un ans ou à charge, et ascendants de ressortissants français ;

Enfants mineurs ayant fait l'objet, à l'étranger, d'une décision d'adoption plénière au profit de personnes titulaires d'un agrément pour adoption délivré par les autorités françaises ; bénéficiaires d'une autorisation de regroupement familial ; [...]

2 / Sous réserve des conventions internationales, du justificatif d'hébergement prévu à l'article 5-3, s'il est requis, et des autres documents prévus par décret en Conseil d'État relatifs, d'une part, à l'objet et aux conditions de son séjour et, d'autre part, s'il y a lieu, à ses moyens d'existence, à la prise en charge par un opérateur d'assurance agréé des dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, résultant de soins qu'il pourrait engager en France, ainsi qu'aux garanties de son rapatriement ;

3 / [...] Par dérogation aux dispositions qui précèdent, les étrangers titulaires d'un titre de séjour ou du document de circulation délivré aux mineurs en application du deuxième alinéa de l'article 9 sont admis sur le territoire au seul vu de la présentation de ce titre et d'un document de voyage. »

Entrée irrégulière

L'absence de documents ou la présentation d'autres documents que ceux prévus à l'article 5 comme une carte nationale d'identité, un extrait d'acte de naissance, une carte d'étudiant, un relevé de notes, ne permettent pas de considérer l'entrée comme régulière.

□ L'accès au territoire par la voie aérienne et maritime

Tout mineur étranger démuné de passeport ou de visa faisant l'objet d'un contrôle par la Police Aux Frontières est placé en zone d'attente.

Notons que certains documents sont, à priori, considérés comme insuffisants. Il s'agit, par exemple, des actes de naissance qui, ne comportant pas de photo d'identité, ne permettent pas d'affirmer avec certitude que la personne qui est en possession de cet acte est celle dont l'état civil est mentionné.

○ Le placement en zone d'attente

L'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France dispose que :

« L'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui soit, n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international et désigné par arrêté, un port ou à proximité du lieu de débarquement, ou dans un aéroport, pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée ».

Ces dispositions s'appliquent à tout étranger se présentant à nos frontières, qu'il soit majeur ou mineur.

Le maintien en zone d'attente est prononcé pour une durée de **48 heures (renouvelable une fois)** par décision écrite et motivée du chef du service de la police nationale ou des douanes ou d'un fonctionnaire désigné par lui, titulaire au moins du grade de brigadier dans le premier cas et d'agent de constatation principal de deuxième classe dans le second.

Au-delà de 96 heures, le Juge des libertés et de la détention est le seul habilité à décider du maintien en zone d'attente pour une durée de **huit jours, renouvelable une**

fois. « L'autorité administrative expose dans sa saisine les raisons pour lesquelles l'étranger n'a pu être rapatrié ou, s'il a demandé l'asile, admis, et le délai nécessaire pour assurer son départ de la zone d'attente ».

L'intéressé peut faire **appel** de cette décision devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué. Celui-ci doit alors statuer dans les 48 heures de sa saisine.

Le maintien en zone d'attente peut ainsi se prolonger pendant vingt jours.

Si le maintien en zone d'attente n'est pas prolongé au terme du délai fixé par la dernière décision de maintien, le mineur étranger sera autorisé à entrer sur le territoire français sous le couvert d'un visa de régularisation de huit jours appelé « sauf conduit » (ce qui vaudra entrée régulière sur le territoire français au moment de la demande d'aide juridictionnelle pour la CRR). Il devra avoir quitté le territoire à l'expiration de ce délai s'il n'a pas effectué les démarches en vue d'obtenir une autorisation provisoire de séjour ou un récépissé de demande de carte de séjour ou un récépissé de demande d'asile.

○ La désignation de l'administrateur ad hoc

Origine du terme

Le terme ad hoc est une locution latine signifiant « pour cela », « en remplacement de ». De cette définition, il découle clairement que l'administrateur ad hoc n'est désigné que dans le cadre d'une procédure précise (ad hoc).

L'ordonnance du 2 novembre 1945 ne fait aucune distinction entre un majeur et un mineur placé en zone d'attente. Or, en l'absence de représentant légal, il arrivait que certains magistrats annulent les décisions de maintien en zone d'attente, en raison de l'incapacité juridique de l'intéressé d'ester en justice.

Afin de pallier à cette situation, *l'article 17 de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002* relative à l'autorité parentale (J.O. 5 mars 2002) introduit un nouveau paragraphe au sein de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 requérant la nomination d'un administrateur ad hoc :

« En l'absence d'un représentant légal accompagnant le mineur, le Procureur de la République, avisé dès l'entrée d'un mineur en zone d'attente en application des dispositions du II, lui désigne sans délai un administrateur ad hoc.

« L'administrateur ad hoc assiste le mineur durant son maintien en zone d'attente et assure sa représentation dans toutes les procédures administratives et juridiques relatives à ce maintien ».

« L'administrateur ad hoc désigné, en application des dispositions du troisième alinéa du I, assure également la représentation du mineur dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles afférentes à son entrée sur le territoire national ». « Le mineur est assisté d'un avocat choisi par l'administrateur ad hoc ou, à défaut, commis d'office ». « Tout administrateur ad hoc -...- doit, pendant la durée du maintien en zone d'attente du mineur qu'il assiste, se rendre sur place ».

L'administrateur ad hoc, nommé en application de ces dispositions, est désigné par le Procureur de la République compétent sur une liste de personnes morales ou physiques dont les modalités de constitution sont fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret précise également les conditions de leur indemnisation. »

La fonction de l'administrateur ad hoc ne doit pas être circonscrite à un rôle procédural vis à vis de l'administration mais doit s'entendre dans une acception plus large et en particulier veiller à la protection du mineur isolé.

Ceci implique que, de notre point de vue, l'administrateur ad hoc est habilité à saisir les Juges des Tutelles et les Juges des Enfants (voir ci-après).

Comme tout intervenant dans le champ de la protection de l'enfance, la recherche de l'intérêt supérieur de l'enfant constitue à la fois un objectif et une règle de conduite.

La circulaire du 24 mai 2005 du Ministère de l'Intérieur (n°CIV/01/05) est venue préciser ces différents aspects. Elle indique notamment que l'administrateur ad hoc est habilité à saisir l'autorité judiciaire compétente selon le cas : Procureur, Juge des Enfants, Juge des Tutelles.

Le décret d'application du 4 septembre 2003, fixe les modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc.

Les personnes qui veulent remplir la fonction d'administrateur ad hoc doivent correspondre à certains critères fixés par l'article 2 du décret.

- 1 /** Etre âgé de trente ans au moins et soixante-dix au plus
- 2 /** S'être signalé depuis un temps suffisant par l'intérêt qu'elle porte aux questions de l'enfance et par sa compétence
- 3 /** Avoir sa résidence dans le ressort de la cour d'appel
- 4 /** N'avoir pas été l'auteur de faits ayant donné lieu à une condamnation pénale ou à une sanction disciplinaire pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs
- 5 /** N'avoir pas été frappée de faillite personnelle ou d'une autre sanction en application du livre VI du code de commerce relatif aux difficultés des entreprises

Les personnes morales peuvent elles aussi figurer sur la liste des administrateurs ad hoc si leurs dirigeants ne contreviennent pas aux obligations 4 et 5 de l'article 2. De même, les personnes physiques qui sont susceptibles d'exercer une mission d'administrateur ad hoc pour le compte de la personne morale devront remplir les conditions prévues par l'article 2. Pour la demande d'asile, le lecteur voudra bien se reporter au chapitre 3, page 35.

○ *L'expertise osseuse*

Lorsque les mineurs ne sont pas en possession de documents d'État civil, ou lorsque la validité de ces documents est contestée, les mineurs peuvent être soumis à une « expertise osseuse » visant à déterminer leur âge physiologique.

Cette expertise ne peut être ordonnée que par un magistrat, sur demande de la PAF ou de l'ASE. Cette expertise est réalisée par l'institut médico-judiciaire territorialement compétent.

Cet examen utilise la méthode d'évaluation dite de Greulich et Pyle. Cette méthode utilise divers critères (analyse des mensurations, de la dentition, du développement des caractères sexuels secondaires). L'un des critères est basé sur des radiographies de la main ou du poignet. Ce critère est contestable. L'étude ces clichés radiologiques repose sur l'évaluation des noyaux d'ossification et la persistance ou non des cartilages de croissance au niveau des os longs. Les résultats obtenus sont confrontés à une table de référence établie en 1935 à partir d'une population de race blanche née aux États-Unis, d'origine européenne et de milieu familial aisé. Aucune actualisation de ces tables n'a été apportée à ce jour, et elles n'ont fait l'objet d'aucune adaptation aux populations auxquelles elles sont aujourd'hui appliquées. Une étude est actuellement menée concernant les mineurs roumains. Cette méthode d'évaluation de l'âge connaît une marge d'erreur de plus ou moins 18 mois. Lorsque l'examen est appliqué à des mineurs âgés de 16 à 17 ans et demi, l'incertitude joue, dans la plupart, des cas en leur défaveur.

Dans beaucoup de départements, la prise en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance passe préalablement, par la détermination d'âge. Il faut souligner que cette expertise est contestée sur le plan scientifique et juridique lorsqu'il existe des documents d'état civil.

La Cour d'appel de Paris dans un arrêt du 13 novembre 2001 a rejeté la validité d'une telle expertise au profit d'un acte d'état civil. Cet arrêt est pris sur la base de l'article 47 du Code Civil qui affirme la force probante de l'acte d'état civil.

Article 47 du Code Civil :

Tout acte de l'état civil des français et des étrangers, fait en pays étranger, fera foi, s'il est rédigé dans les formes usitées dans ledit pays...

Il faut noter aussi que depuis un arrêt de la Cour de Cassation du 25 janvier 2001, le Juge est libre d'apprécier la validité d'une preuve telle qu'une expertise osseuse. Ce qui signifie que celui-ci n'est absolument pas lié par les résultats de cette expertise comme tendent à le faire croire certaines préfectures.

La circulaire du 24 mai 2005 du Ministère de l'Intérieur (n°CIV/01/05) précise que c'est au Procureur qu'il appartient d'apprécier « si l'étranger doit être considéré comme majeur ou mineur et ainsi, si la procédure de désignation de l'administration ad hoc est ou non applicable. »

Cette circulaire affirme également qu'« il appartient au Procureur de la République d'apprécier la force probante de l'examen médical en tenant compte de la marge d'imprécision reconnue à ce type de technique, sachant qu'à ce jour, l'expertise d'âge osseux couramment pratiquée présente une marge d'erreur de plusieurs mois. Le doute sur la minorité de l'intéressé doit, dans le cadre de cette marge d'erreur, conduire à la désignation d'un administrateur ad hoc. »

Suite à cette expertise, la minorité peut être confirmée ou infirmée.

- **Minorité confirmée** : le Procureur de la République est informé et un administrateur ad hoc sera nommé. Le Juge des Enfants peut être saisi de la présence en zone d'attente d'un mineur. Il peut décider de le confier aux services de l'Aide Sociale à l'Enfance en application d'une mesure d'assistance éducative.

- **Minorité infirmée** : si le jeune est demandeur d'asile, il se voit remettre un sauf-conduit mentionnant théoriquement les résultats de l'expertise osseuse. Il a alors huit jours pour se présenter dans la préfecture de son choix, et entamer ses démarches d'asile. La procédure est alors la même que pour une personne majeure. Si les résultats de l'expertise osseuse ne sont pas indiqués sur le sauf-conduit (cette indication n'est pas obligatoire légalement), on peut tout de même supposer que les résultats ont infirmé la minorité. Pour plus de certitude, d'une part, il est possible de prendre contact avec les agents de la Police de l'Air et des Frontières. D'autre part, le parquet peut communiquer l'avis de classement qui fait suite au résultat de l'examen.

Au vu, des dernières circulaires du Ministère de l'intérieur (du 22 avril et du 24 mai 2005) un doute apparaît sur la capacité qu'aura un mineur dont l'âge fait l'objet d'une contestation à entamer la demande d'asile compte tenu que le Procureur de la République pourra refuser de désigner un administrateur ad hoc sur ce motif. Ceci aura pour effet de bloquer la procédure même si la circulaire du 14 avril 2005 affirme que « cette démarche doit être personnelle et le mineur peut toujours présenter une telle demande en l'absence de son représentant ».

Si le jeune n'est pas demandeur d'asile, il peut être renvoyé dans son pays d'origine ou le pays de provenance depuis la zone d'attente ou un centre de rétention.

○ *Le « signalement » du mineur depuis la zone d'attente*

Quelle protection est envisageable pour un mineur isolé étranger qui est en zone d'attente ?

L'article 375 du code civil dispose :

« Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Le Juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel.

Elles peuvent être ordonnées en même temps pour plusieurs enfants relevant de la même autorité parentale.

La décision fixe la durée de la mesure sans que celle-ci puisse, lorsqu'il s'agit d'une mesure éducative exercée par un service ou une institution, excéder deux ans. La mesure peut être renouvelée par décision motivée. »

Afin d'envisager une mise en œuvre de ces mesures d'assistance éducative, il faut pouvoir démontrer que la santé, la sécurité ou la moralité du mineur sont en danger, ou que les conditions de son éducation sont gravement compromises.

On peut supposer qu'un mineur isolé étranger qui est en zone d'attente, du fait de son âge et de son isolement, est en danger, et qu'une mesure d'assistance éducative doit être envisagée à son encontre.

C'est ce qu'a récemment confirmé la Cour d'appel de Paris dans un arrêt du 7 décembre 2004, H.

« Considérant que les articles 375 et suivants du Code civil sont applicables sur le territoire français à tous les mineurs qui s'y trouvent, quelque soit leur nationalité ; Qu'au moment où il avait saisi le Juge des Enfants, H, bien qu'il ait fait l'objet d'une décision de refus d'admission sur le territoire français et de placement en zone d'attente, se trouvait, de fait, sur le territoire français ;

Que les articles 375 et suivants lui étaient donc applicables ;

Qu'en application de l'article 375 du Code Civil, le mineur lui-même peut saisir le Juge des Enfants, ce qui était le cas en l'espèce, le mineur ayant écrit au Juge des Enfants le 17 septembre 2004 ; »

Cet arrêt confirme donc :

- L'applicabilité de l'article 375 du code civil aux mineurs isolés étrangers
- La compétence du Juge des Enfants dans les zones d'attente
- Le droit que le mineur isolé étranger a de saisir, lui-même, le Juge des Enfants, notamment si l'administrateur ad hoc ne l'a pas fait

En suivant cette jurisprudence, le Juge des Enfants peut être saisi pour tous les mineurs isolés qui se trouvent en zone d'attente et prendre, à leur rencontre, une mesure d'assistance éducative telle que le placement auprès de proches, d'un centre d'accueil ou auprès de l'ASE.

La circulaire du 24 mai 2005 du Ministère de l'Intérieur (n°CIV/01/05) conteste cette approche et affirme « la notion de danger ne saurait en effet résulter du seul maintien en zone d'attente ni des risques liés à son retour éventuel dans son pays d'origine. »

○ *L'accès des associations aux zones d'attente*

L'accès aux zones d'attente est très strictement réglementé par l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945. L'étranger peut demander conseil à toute personne de son choix, mais rien n'est dit sur la possibilité de cette personne de se rendre, à cette fin, en zone d'attente.

En revanche, l'article 35 quater prévoit que les conditions d'accès des délégués du HCR et des associations en zone d'attente seront fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret est intervenu le 2 mai 1995, et a été modifié par un décret du 17 juin 1998. Les associations habilitées à se rendre en zone d'attente sont désignées par arrêté du ministre de l'Intérieur. Une même association peut accéder, par l'intermédiaire de deux représentants au plus, à une même zone d'attente que huit fois par an, entre 8 heures et 20 heures. Les représentants des associations peuvent s'entretenir confidentiellement avec les personnes maintenues.

Associations habilitées à entrer en zone d'attente :

- ANAFE
- France Terre d'Asile
- Amnesty International-section française
- Cimade
- Croix-Rouge Française
- Forum Réfugiés
- Le Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples (MRAP).
- Médecins Sans Frontières

Néanmoins, il est important de noter que le 6 octobre 2003, une Convention a été signée entre le Ministère de l'Intérieur et la Croix Rouge Française. Cette Convention a initialement été conclue pour 6 mois. Elle a été reconduite par une Convention datant du 7 juillet 2004 et valable trois ans.

La mission de la Croix-Rouge consiste notamment à :

- « Rencontrer les étrangers maintenus en zone d'attente pour leur apporter un soutien psychologique et leur donner toute information utile ;

- Apporter toute aide matérielle par la fourniture de biens de première nécessité ;
- Assurer un rôle de médiateur entre les étrangers et les agents de l'État qui exercent leurs missions en zone d'attente. »

Il est intéressant de noter que la Croix-Rouge est présente 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 en zone d'attente, ce qui devrait éviter que des violations des Droits de l'Homme envers les étrangers, qui y sont détenus, soient perpétrées. Ce n'est malheureusement pas ce qu'écrit Anne de Loisy dans *Bienvenue en France* (Éditions Recherche Midi, 2005).

□ **L'accès au territoire par la voie terrestre ou sans contrôle de la PAF**

○ *Le signalement du mineur isolé étranger présent sur le territoire français*

Le signalement d'un mineur isolé étranger est une procédure particulièrement importante dans la mesure où, dans bien des cas, des suites données dépendent l'accès à un accompagnement éducatif et à une prise en charge.

Tout signalement repose sur une évaluation, aussi précise que possible, de la situation du mineur, si l'on veut que celui-ci ait une chance d'être pris en compte. En effet, au contraire de la position de France Terre d'Asile, les autorités administratives et judiciaires considèrent, de manière générale, que le simple fait d'être « mineur étranger isolé » ne suffit pas pour être en situation de « danger ».

L'évaluation portera dans un premier temps sur l'isolement de l'intéressé qui peut être interrogé au vu de différents critères :

- Présence ou non de communauté de même origine sur la zone géographique (Attention : la présence de cette communauté peut être un facteur de danger)
- État vestimentaire, psychologique, physique
- Lieu où l'intéressé est censé avoir dormi, mangé
- Date et circonstance de l'entrée en France
- Raisons invoquées pour l'isolement : abandon par un passeur depuis l'entrée en France, fuite de chez un compatriote, mise à la porte par des compatriotes...

La nature du danger devra être identifiée et trois cas doivent être distingués :

- La maltraitance : violence physique, abus sexuel, négligence lourde, cruauté mentale, tous faits constatés.
- Le danger : qui caractérise une situation dans laquelle la maltraitance est inévitable. Il doit être avéré et/ou imminent.

- Le risque : éducation, santé psychologique, entretien (matériel), sécurité, santé psychique, moralité (prostitution). Le risque caractérise une situation de danger diffus.

Le signalement devra reprendre les différents éléments de l'évaluation et de la nature du danger, nécessaires à l'appréciation de la situation du mineur isolé.

La procédure de signalement n'est pas uniforme sur tout le territoire français.

La loi du 10 juillet 1989, impose la mise en place d'un protocole de signalement qui coordonne l'action des services judiciaires et des services administratifs. Placé sous la responsabilité des Conseils généraux, ce protocole existe dans la majorité des départements.

Il est donc nécessaire de s'informer sur la procédure de signalement dans chaque département.

Néanmoins, et de manière générale, deux possibilités existent :

Le signalement judiciaire

Il doit être fait par écrit et envoyé par courrier et/ou par fax au Procureur de la République du ressort dans lequel se situe le mineur isolé étranger.

Il faut faire référence à l'article 375 du code civil.

Il comporte les éléments circonstanciés qui ont conduit à décider de faire ce signalement. Il faut être explicite, en donnant un maximum d'éléments objectifs et concrets. Ce signalement s'impose dans le cas de crimes et délits sur la personne d'un mineur.

Le signalement administratif

Il doit être fait par écrit, et adressé au Président du Conseil Général, en lui rappelant que selon l'article L 223-2 du Code de l'Action Sociale et des familles, l'Aide Sociale à l'Enfance (qui dépend du Conseil Général), peut accueillir des mineurs sans attendre qu'un Juge ait prononcé le placement.

Il doit contenir les éléments circonstanciés qui ont conduit à décider de faire ce signalement (même degré de détail et « d'explicite » que le signalement judiciaire). Les situations de risque relèvent de ce type de signalement.

○ *Questions de définitions*

(Extraits du Guide méthodologique de l'ODAS élaboré en 1994)

Enfant maltraité : enfant victime de violences physiques, cruauté mentale, abus sexuels, négligences lourdes ayant des conséquences graves sur son développement physique et psychologique.

Enfants en risque : enfant qui connaît des conditions d'existence qui risquent de mettre en danger sa santé, sa sécurité, sa moralité, son éducation ou son entretien mais qui n'est pas pour autant maltraité.

Enfants en danger : ensemble des enfants maltraités et des enfants en risque.

Information : souvent improprement nommée « signalement », il s'agit des informations caractérisant un enfant en danger, qui peuvent parvenir du voisinage, des associations, des familles ou encore de services ou d'intervenants médicaux sociaux ou éducatifs en contact avec l'enfant ou sa famille.

Signalement : document écrit établi après évaluation pluridisciplinaire et, si possible, pluri institutionnelle d'une information. Ce document fait état de la situation de l'enfant et de la famille, des mesures préconisées de type administratif ou judiciaire et de tous les éléments permettant l'entrée dans le dispositif d'observation.

Évaluation : regroupement des informations connues par au moins deux professionnels ou au moins deux institutions, afin d'apprécier la réalité du danger encouru par l'enfant, et de faire des propositions de protection immédiate ou de prévention. C'est grâce à cette évaluation que l'on pourra notamment distinguer les enfants en risque des enfants maltraités.

Chaque année l'ODAS analyse l'évolution du nombre de signalements d'enfants en danger connus des départements et publie les résultats principaux dans une lettre disponible sur internet. On notera que les mineurs isolés sont mentionnés une fois dans le document relatif à l'année 2003 et dans une rubrique « autres » dans le tableau relatif aux facteurs à l'origine du danger (p3). Cette rubrique regroupe « mineurs étrangers isolés, grossesses précoces, adolescents déviants, etc » !

○ *L'Orientation en urgence du mineur isolé étranger*

Selon les départements, les acteurs de l'accueil d'urgence seront différents.

Rappelons que l'accueil d'urgence est une des missions principale de l'ASE et que le Conseil général possède, en la matière, une obligation de moyens. Tout département est théoriquement pourvu d'un centre départemental de l'enfance qui assure l'accueil d'urgence, l'évaluation et l'orientation des mineurs en danger.

Le SEAT, service éducatif auprès du tribunal, qui relève de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, a également une mission d'évaluation à la demande des Juges, Procureur ou Juges des Enfants.

La Brigade de Protection des Mineurs est chargée théoriquement de la protection des mineurs isolés en danger, notion dont elle a souvent une interprétation très restrictive. De plus, il est à noter que la BPM ne prend en charge que les mineurs ayant été préalablement signalés à l'ASE et/ou au procureur.

Cette solution, sauf dispositions locales particulières, constitue un ultime recours dans les cas où l'ASE n'a pu ou n'a pas proposé d'hébergement, le plus souvent, dans l'attente

d'une expertise d'âge physiologique. Il est possible également que l'examen osseux soit demandé directement au Procureur par la Brigade de Protection des Mineurs. Cet examen pourra être réalisé très rapidement aux urgences médico-judiciaires (UMJ).

Si la minorité est confirmée, le mineur sera alors orienté vers l'ASE. Si c'est un demandeur d'asile, et, que le mineur est déclaré majeur, il aura alors encore la possibilité d'entamer ses démarches d'asile dans le cadre du droit commun. Il doit spécifier qu'il est demandeur d'asile afin de ne pas se voir placé en rétention une fois que sa minorité a été infirmée.

La protection juridique des mineurs isolés étrangers

Le rôle du Juge des Enfants

Le Juge des Enfants intervient « Lorsque la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur sont en danger ou lorsque les conditions de son éducation sont gravement compromises » (article 375 du Code civil) : C'est l'assistance éducative. L'aide qui est accordée par le Juge des Enfants au mineur en danger est indépendante de la question du séjour et d'une potentielle demande d'asile.

Le Juge des Enfants peut être saisi par le Parquet, le jeune lui-même ou ses parents (ce qui n'a que peu d'intérêt ici), et, à titre exceptionnel, le Juge des Enfants peut se saisir lui-même.

Article 375-3 du code civil : *(Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 art. 1 Journal Officiel du 5 juin 1970 en vigueur le 1^{er} janvier 1971), (Loi n° 87-570 du 22 juillet 1987 art. 21 Journal Officiel du 24 juillet 1987), (Loi n° 89-487 du 10 juillet 1989 art. 11 Journal Officiel du 14 juillet 1989), (Loi n° 93-22 du 8 janvier 1993 art. 48 III, art. 64 Journal Officiel du 9 janvier 1993 en vigueur le 1^{er} février 1994), (Loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 art. 8 III 1^o et 2^o Journal Officiel du 5 mars 2002)*
 « S'il est nécessaire de retirer l'enfant de son milieu actuel, le Juge peut décider de le confier :

- 1 /** À l'autre parent ;
- 2 /** À un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance ;
- 3 /** À un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé ;
- 4 /** À un service départemental de l'Aide Sociale à l'Enfance.

[...] »

Lorsque le Juge des Enfants décide d'accorder une protection au mineur, il peut prononcer une ordonnance provisoire de placement (OPP) qui confie, de fait, ce mineur à un proche, à une structure spécialisée ou aux services de l'ASE.

Le Juge des Enfants :

Code de l'organisation judiciaire. (Partie Législative)

Chapitre 1^{er} : Institution et compétence

Article L531-1 : *(inséré par Décret n° 78-329 du 16 mars 1978 Journal Officiel du 18 mars 1978)*. Au siège de chaque tribunal pour enfants, il existe un ou plusieurs Juges des enfants.

Article L531-2 : *(inséré par Décret n° 78-329 du 16 mars 1978 Journal Officiel du*

18 mars 1978). Le Juge des Enfants connaît, dans les conditions définies aux articles 8 et 9 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 des délits et des contraventions de police de 5^e classe commis par les mineurs.

Article L531-3 : (inséré par Décret n° 78-329 du 16 mars 1978 Journal Officiel du 18 mars 1978). Le Juge des Enfants est en outre compétent pour tout ce qui concerne l'assistance éducative dans les conditions prévues aux articles 375 et suivants du Code civil.

Chapitre II : Organisation et fonctionnement

Article L532-1 : (Décret n° 78-329 du 16 mars 1978 Journal Officiel du 18 mars 1978 ; Loi n° 87-1062 du 30 décembre 1987 art. 24 Journal Officiel du 31 décembre 1987).

Le Juge des Enfants est choisi, compte tenu de l'intérêt qu'il porte aux questions de l'enfance et de ses aptitudes, parmi les Juges du tribunal de grande instance dans le ressort duquel le tribunal pour enfants a son siège ; il est nommé dans la forme exigée pour la nomination des magistrats du siège.

En cas d'empêchement momentané du titulaire, le tribunal de grande instance désigne l'un de ses Juges pour le remplacer.

Le rôle du Procureur

Le parquet reçoit l'ensemble des signalements concernant des jeunes en danger. Afin d'évaluer la situation, il peut demander des renseignements complémentaires, et notamment, ordonner au service éducatif auprès du tribunal (SEAT) de recueillir des renseignements socio-éducatifs sur la situation du mineur. S'il l'estime nécessaire, il peut saisir le Juge des Enfants.

En cas d'urgence, le Procureur peut ordonner le placement immédiat du jeune dans un foyer ou un établissement hospitalier, ou le confier au service de l'Aide Sociale à l'Enfance : il peut donc prendre, dans l'urgence, les mêmes mesures provisoires que le Juge des Enfants. Dans ce cas, il devra saisir dans les huit jours le Juge des Enfants qui, selon le cas, confirmera ou mettra fin à cette mesure.

Le rôle du Juge des Tutelles

La situation d'un mineur étranger isolé se traduit par l'absence sur le territoire des personnes (parents en général) exerçant l'autorité parentale. Sa condition de mineur le place dans une position d'incapacité juridique. Cependant, pour de nombreuses démarches en vue de l'obtention d'un titre de séjour, le mineur doit se faire représenter. La tutelle est notamment nécessaire pour confier le mineur aux services de l'ASE.

La circulaire du ministère de l'intérieur du 22/04/2005 indique également qu'un « représentant légal » est indispensable pour permettre aux mineurs de moins de 14 ans d'engager la procédure de demande d'asile.

Plusieurs formes de tutelle sont prévues par le code civil :

- La tutelle par conseil de famille,
- La tutelle d'État,
- La tutelle à la personne.

Article 390 du code civil : (Loi n° 64-1230 du 14 décembre 1964 art. 1 Journal Officiel du 15 décembre 1964 en vigueur le 15 juin 1965 ; Loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 art. 8 VII Journal Officiel du 5 mars 2002)

La tutelle s'ouvre lorsque le père et la mère sont tous deux décédés ou se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale.

Elle s'ouvre, aussi, à l'égard d'un enfant naturel, s'il n'a ni père ni mère qui l'aient volontairement reconnu.

Il n'est pas dérogé aux lois particulières qui régissent le service de l'Aide Sociale à l'Enfance.

Article 373 du code civil : (Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 art. 1 Journal Officiel du 5 juin 1970 en vigueur le 1^{er} janvier 1971 ; Loi n° 96-604 du 5 juillet 1996 art. 17 I Journal Officiel du 6 juillet 1996 ; Loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 art. 5 II et IV Journal Officiel du 5 mars 2002).

« perd l'exercice de l'autorité parentale ou en est provisoirement privé celui des père et mère qui se trouve dans l'un des cas suivants :

S'il est hors d'état de manifester sa volonté, en raison de son incapacité, de son absence, de son éloignement ou de toute autre cause. »

Compétences du Juge des Tutelles :

Article 395 du code Civil : (inséré par Loi n° 64-1230 du 14 décembre 1964 art. 1 Journal Officiel du 15 décembre 1964 en vigueur le 15 juin 1965).

Le Juge des Tutelles exerce une surveillance générale sur les administrations légales et les tutelles de son ressort.

Il peut convoquer les administrateurs légaux, tuteurs et autres organes tutélaires, leur réclamer des éclaircissements, leur adresser des observations, prononcer contre eux des injonctions.

Il peut condamner à l'amende prévue au code de procédure civile ceux qui, sans excuse légitime, n'auront pas déféré à ses injonctions.

Article 396 du code Civil : (inséré par Loi n° 64-1230 du 14 décembre 1964 art. 1 Journal Officiel du 15 décembre 1964 en vigueur le 15 juin 1965).

Les formes de procéder devant le Juge des Tutelles seront réglées par le code de procédure civile.

Nouveau code de procédure civile – Section I : Le Juge des Tutelles

Article 1211 : Le Juge des Tutelles territorialement compétent est celui du lieu où demeure le mineur.

Article 1212 : Hors les cas où il se saisit d'office, le Juge est saisi par simple requête ou par déclaration écrite ou verbale au secrétariat-greffe de la juridiction.

Article 1213 : Les audiences du Juge ne sont pas publiques. Des expéditions de ses décisions ne peuvent, sauf autorisation du président du tribunal de grande instance, être délivrées qu'aux parties et aux personnes investies d'une charge tutélaire.

Article 1214 : La décision du Juge est notifiée, à la diligence de celui-ci, dans les trois jours, au requérant, au tuteur, à l'administrateur légal et à tous ceux dont elle modifie les droits ou les charges s'ils ne sont pas présents.

En outre, dans le cas de l'article 389-5 du Code civil, elle est notifiée au conjoint qui n'a pas consenti à l'acte et, dans le cas de l'article 468 du même code, au subrogé-tuteur.

Article 1215 : dans tous les cas, la décision du Juge peut être frappée de recours dans les quinze jours devant le tribunal de grande instance. Le recours est ouvert aux personnes mentionnées à l'article précédent à compter de la notification ou, si elles étaient présentes, du prononcé de la décision.

A moins que l'exécution provisoire n'ait été ordonnée, le délai de recours et le recours lui-même exercé dans le délai suspendent l'exécution de la décision.

Article 1216 : Le recours est formé par une requête signée par un avocat et remise, ou adressée par lettre recommandée, au secrétariat-greffe du tribunal d'instance.

Dans les huit jours de la remise de la requête ou de sa réception, le secrétaire de la juridiction transmet le dossier au Président du tribunal de grande instance.

Article 1217 : Le greffier du tribunal de grande instance donne avis de la date de l'audience à l'avocat du requérant et, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, aux personnes qui auraient pu former un recours contre la décision. Celles-ci ont le droit d'intervenir devant le tribunal qui peut même ordonner qu'elles seront appelées en cause par acte d'huissier de justice.

Article 1218 : Lorsque le tribunal de grande instance a statué, le dossier de la tutelle, auquel est jointe une copie certifiée conforme du Jugement, est renvoyé au greffier du tribunal d'instance.

Les différentes tutelles

La tutelle par conseil de famille

Cette forme de tutelle par conseil de famille peut présenter un intérêt pour les mineurs isolés, qui ont des membres de leur famille éloignée, présents sur le territoire français. Cinq personnes sont nécessaires à l'établissement du conseil, dont une sera désignée de manière explicite tuteur. Un subrogé tuteur peut être également désigné.

Articles 373, 390, 407 à 416 du Code civil

Article 407 du code Civil : (inséré par Loi n° 64-1230 du 14 décembre 1964 art. 1 Journal Officiel du 15 décembre 1964 en vigueur le 15 juin 1965).

Le conseil de famille est composé de quatre à six membres, y compris le subrogé tuteur, mais non le tuteur ni le Juge des Tutelles.

Le Juge les désigne pour la durée de la tutelle. Il peut, néanmoins, sans préjudice des articles 428 et suivants, pourvoir d'office au remplacement d'un ou plusieurs membres en cours de tutelle afin de répondre à des changements qui auraient pu survenir dans la situation des parties.

La compétence du tribunal d'instance et des Juges des tutelles est régie par le code civil et le nouveau code de procédure civile.

Compétence du Tribunal d'Instance :

Article 393 du code Civil : (inséré par Loi n° 64-1230 du 14 décembre 1964 art. 1 Journal Officiel du 15 décembre 1964 en vigueur le 15 juin 1965).

Les fonctions de Juge des Tutelles sont exercées par un Juge appartenant au tribunal d'instance dans le ressort duquel le mineur a son domicile.

Article 394 du code Civil : (inséré par Loi n° 64-1230 du 14 décembre 1964 art. 1 Journal Officiel du 15 décembre 1964 en vigueur le 15 juin 1965).

Si le domicile du pupille est transporté dans un autre lieu, le tuteur en donne aussitôt avis au Juge des Tutelles antérieurement saisi. Celui-ci transmet le dossier de la tutelle au Juge des Tutelles du nouveau domicile. Mention de cette transmission sera conservée au greffe du tribunal d'instance.

La tutelle d'État

Lorsque le mineur est pris en charge, ou va l'être par l'Aide Sociale à l'Enfance, et/ou en l'absence de membres de la famille susceptibles de constituer un conseil de famille, le Juge des Tutelles peut confier la représentation légale du mineur au président du Conseil Général, qui la défèrera au service de l'Aide Sociale à l'Enfance.

Article 433 du code Civil : (Loi n° 64-1230 du 14 décembre 1964 art. 1 Journal Officiel du 15 décembre 1964 en vigueur le 15 juin 1965 ; Loi n° 89-487 du 10 juillet 1989 art. 12 Journal Officiel du 14 juillet 1989).

Si la tutelle reste vacante, le Juge des Tutelles la défère à l'État s'il s'agit d'un majeur, et au service de l'Aide Sociale à l'Enfance s'il s'agit d'un mineur. décret n° 74-930 du 6 novembre 1974 portant organisation de la tutelle d'État et de la curatelle d'État (décret n° 88-762 du 17 juin 1988).

La demande peut être formulée par un tiers majeur (association) ou par un représentant de l'ASE si le mineur est déjà pris en charge. Elle doit être adressée au tribunal d'instance dans le ressort duquel se situe le domicile du mineur.

Voir remarques sur la compétence du Juge des Tutelles infra

Cette décision permettra au mineur de solliciter un titre de séjour. Dans le cadre de sa demande d'asile, l'OFPRA pourra alors communiquer la décision à son représentant légal.

Majeurs selon la législation française, mineurs selon la législation du pays d'origine

Attention ! Dans certains pays (Mauritanie par exemple) la majorité est à 21 ans, ce qui soulève un problème particulier : mineurs selon leur législation nationale, ils sont considérés comme majeurs en vertu de la loi française. Cependant, l'ouverture d'un compte postal, nécessaire pour le versement des allocations versées par les Assedic, n'est possible que pour les majeurs. La majorité prise en compte ici fait référence au droit national du demandeur d'asile, c'est-à-dire au droit de son pays d'origine. Si en vertu de la législation nationale, la majorité n'est acquise qu'à 21 ans révolus, le demandeur d'asile qui n'aura pas atteint cet âge ne pourra pas ouvrir de compte postal.

Pour résoudre les difficultés posées par ce conflit de lois, il est envisageable de saisir le Juge des Tutelles afin que celui-ci prononce une tutelle d'État au bénéfice du demandeur.

L'autre solution consiste à demander l'ouverture d'une tutelle aux prestations sociales au Juge des Enfants territorialement compétent.

La tutelle à la personne

Cette forme de tutelle a été mise en place, à l'origine, pour sauvegarder les intérêts matériels (gestion d'un patrimoine par exemple) d'un mineur dont les parents sont décédés. Elle peut être mise en place lorsqu'un seul membre de famille du mineur est présent sur le territoire français.

Si les intérêts du mineur entrent en conflit avec la personne qui sera désignée comme son représentant légal, une autre personne (qualifiée d'administrateur ad hoc) pourra être désignée ponctuellement pour gérer les intérêts du mineur.

Article 389-3 du code civil : (Loi n° 64-1230 du 14 décembre 1964 art. 1 Journal Officiel du 15 décembre 1964 en vigueur le 15 juin 1965 ; Loi n° 93-22 du 8 janvier 1993 art. 58 Journal Officiel du 9 janvier 1993)

L'administrateur légal **représentera le mineur dans tous les actes civils**, sauf les cas dans lesquels la loi ou l'usage autorise les mineurs à agir eux-mêmes.

Quand ses intérêts sont en opposition avec ceux du mineur, il doit faire nommer un administrateur ad hoc par le Juge des Tutelles. A défaut de diligence de l'administrateur légal, **le Juge peut procéder à cette nomination à la demande du ministère public, du mineur lui-même ou d'office**. Ne sont pas soumis à l'administration légale, les biens qui auraient été donnés ou légués au mineur sous la condition qu'ils seraient administrés par un tiers. Ce tiers administrateur aura les pouvoirs qui lui auront été conférés par la donation ou le testament ; à défaut, ceux d'un administrateur légal sous contrôle judiciaire.

Cet administrateur est titulaire des mêmes prérogatives qu'un tuteur puisque considéré comme tel.

Il est à noter que cette forme de tutelle peut être intéressante dans le cas d'un mineur pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance et dont les intérêts sont en contradiction avec ceux de ce service. C'est le cas lorsque l'ASE conteste l'ordonnance de placement provisoire sur la base de laquelle le mineur lui a été confiée par le Juge des Enfants.

La tutelle aux prestations sociales

Cette tutelle est régie par la loi n° 66-774 de 1966 modifiée par la loi n° 85-17 de 1985, le décret du 17/12/1985 et l'article L.552-6 du Code de la Sécurité Sociale. En ce qui nous concerne, elle a l'intérêt de permettre aux majeurs selon la législation française, mais mineurs selon leur législation nationale, d'ouvrir un compte postal, et ainsi de pouvoir bénéficier du versement des ASSÉDIC.

Le **Juge des Enfants** du lieu de résidence ou du domicile, est compétent. Il est saisi par l'organisme ou le service débiteur, mais il peut également se saisir d'office lorsqu'il a connaissance d'une situation nécessitant cette tutelle. Il peut alors demander toutes les informations qu'il juge nécessaires, puis convoque les parties. Cette audience n'est pas publique, et les parties sont obligatoirement entendues (CA Rennes 18/04/1987, D. 88-440). Suite à cette audience, il rend une décision motivée exécutoire par provision. Il fixe la durée des mesures et s'assure que la personne désignée comme tuteur est en mesure de remplir sa mission et quelle l'accepte. Cette décision est notifiée sous 8 jours. Les parties peuvent faire appel. La **personne désignée comme tuteur** est soit une personne morale (elle doit poursuivre un but non lucratif et avoir vocation à être tuteur selon ses statuts. En général l'Union des associations familiales (UDAF) ou l'Association pour la sauvegarde de l'enfance de l'adolescence et de l'adulte (ADSEA) est compétent), soit une personne physique (celle-ci a plus de 25 ans, est titulaire de ses droits civils et politiques, a la nationalité française, et présente des garanties morales). Lorsqu'une personne morale est désignée, elle agit par l'intermédiaire d'un délégué à la tutelle placé sous son contrôle et sa responsabilité. Celui-ci fait régulièrement un rapport au Juge des Enfants.

La tutelle des pupilles de l'État

Elle concerne les enfants qui, privés de soutien familial, sont placés sous la tutelle de l'État. Cette formule peut être envisagée en cas de blocage dans la mise en place d'une tutelle de droit commun. L'admission comme pupille de l'État a pour effet de rendre ces mineurs juridiquement adoptables.

La loi du 6 juin 1984 définit six catégories de mineurs pouvant être admis comme pupilles de l'État, énumérées par l'**article L. 224-4 du CASF**.

Trois de ces catégories peuvent concerner les mineurs isolés étrangers :

« **1** / Les enfants dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue qui ont été recueillis par le service de l'Aide Sociale à l'Enfance depuis plus de deux mois »

« **4** / Les enfants orphelins de père et de mère, pour lesquels la tutelle n'est pas organisée selon le chapitre II du titre X du livre I^{er} du Code civil, et qui ont été recueillis par le service de l'Aide Sociale à l'Enfance, en application de l'article 380 dudit code » (absence de tutelle de droit commun)

« **6** / Les enfants recueillis par le service de l'Aide Sociale à l'Enfance en application de l'article 350 du Code civil ». Il s'agit des enfants dont les parents se sont manifestement désintéressés pendant une année, l'année qui précède la demande de déclaration d'abandon.

Dans les deux premiers cas, l'**admission** se fait par un acte administratif du département, dit « arrêté d'admission ». Pendant deux mois à la suite de cet arrêté, l'enfant est déclaré pupille à titre provisoire, l'admission définitive n'intervenant qu'à l'issue d'un délai de 30 jours supplémentaires durant lesquels toute personne intéressée par l'enfant peut se manifester par un recours.

Pour la dernière catégorie, l'admission se prononce par décision de justice. C'est le tribunal de grande instance qui est compétent en la matière. La requête doit s'effectuer le plus rapidement possible à l'issue du délai d'un an durant lequel les parents ne se sont pas manifestés. Elle peut émaner du service de l'ASE, du particulier ou de l'établissement ayant recueilli l'enfant. Attention, les magistrats disposent d'un pouvoir d'appréciation du caractère volontaire de l'abandon.

L'exercice de la **tutelle** est organisé autour d'un tuteur, le Préfet (en général représenté par le Directeur Départemental des Affaires sanitaires et sociales), secondé par un conseil de famille, l'enfant étant confié au Président du Conseil général.

La composition et le fonctionnement du conseil de famille des pupilles de l'État sont fixés par le décret n° 85-937 du 23 août 1985, modifié par le décret n° 98-818 du 11 septembre 1998 (Jo 15 septembre 1998, p. 14070 et cir. DAS du 11 juin 1999). Le tuteur et le conseil de famille exercent l'autorité parentale sur le pupille et les attributions afférentes, selon le régime du droit commun (art. 399 et suivants du Code civil).

Le rôle du défenseur des enfants

Madame Claire Brisset est défenseure des enfants depuis l'année 2000, pour six ans non renouvelables. Le défenseur des enfants est une Autorité Administrative Indépendante, qui ne reçoit de directives d'aucun Ministère. Il est chargé de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant tels qu'ils ont été définis par la loi ou par un « engagement international régulièrement ratifié ou approuvé » par la

France. Parmi ces engagements figure la Convention internationale des droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et ratifiée par la France le 7 août 1990.

Sa mission consiste, en premier lieu, à recevoir directement les réclamations des personnes estimant que les droits d'un enfant n'ont pas été respectés.

Ces réclamations peuvent provenir des enfants mineurs, de leurs parents ou de leurs représentants légaux (tuteurs) ; mais également des associations reconnues d'utilité publique défendant les droits des enfants.

Article 1 de la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 :

Il est institué un Défenseur des enfants, autorité indépendante.

Il est chargé de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé.

Il reçoit les réclamations individuelles d'enfants mineurs ou de leurs représentants légaux qui estiment qu'une personne publique ou privée n'a pas respecté les droits de l'enfant.

Lorsqu'il a été saisi directement par l'enfant mineur, il peut en informer son représentant légal.

Les réclamations peuvent lui être présentées par les associations reconnues d'utilité publique qui défendent les droits des enfants.

Article 4 de la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 :

Le Défenseur des enfants porte à la connaissance de l'autorité judiciaire les affaires susceptibles de donner lieu à une mesure d'assistance éducative telle que prévue par l'article 375 du code civil ou toutes informations qu'il aurait recueillies à l'occasion de sa saisine par un mineur impliqué dans une procédure en cours.

Il informe le président du Conseil général compétent des affaires susceptibles de justifier une intervention du service de l'Aide Sociale à l'Enfance.

Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le Défenseur cherche à résoudre la situation ou fait intervenir les autorités compétentes en matière d'aide sociale et de justice. Dans ce cas, il continue à suivre le dossier et est tenu informé de mesures prises par ces autorités. Il peut aussi s'autosaisir, c'est-à-dire agir de sa propre initiative dans des cas de non-respect des droits de l'enfant dont il a eu connaissance.

En revanche, le Défenseur des enfants ne peut pas intervenir dans une affaire pour laquelle **une procédure judiciaire** est en cours. Il ne peut pas non plus contester une décision de justice. Mais il peut faire des recommandations à la personne mise en cause ou lui enjoindre de se conformer à la décision de la justice.

Lorsqu'une réclamation met en cause une administration, une collectivité publique territoriale ou tout autre organisme investi d'une mission de service public, le Défenseur des enfants peut la transmettre au Médiateur de la République.

La procédure spécifique aux Mineurs isolés demandeurs d'asile

La mission du Défenseur consiste aussi à proposer aux pouvoirs publics des modifications des textes législatifs ou réglementaires existants, si cela lui paraît nécessaire pour que les droits des enfants soient davantage respectés. Ceci a notamment été le cas au moment de la réforme sur le divorce.

Enfin, le Défenseur des enfants doit assurer la promotion des droits de l'enfant et organiser des actions d'information sur ces droits. Il publie un rapport annuel disponible sur Internet.

Pour saisir le Défenseur des enfants, il est possible de lui écrire à l'adresse suivante : **Défenseur des enfants** 104, Boulevard Blanqui 75013 Paris

De plus, le Défenseur des enfants dispose de correspondants territoriaux. Pour obtenir leurs coordonnées, sélectionnez le département voulu sur le site Internet du Défenseur des enfants : www.defenseurdesenfants.fr

La procédure de demande d'asile est relativement complexe et spécifique. Elle requiert une certaine technicité que le Cahier du Social numéro 5, intitulé *Le guide pratique du dossier de demande d'asile* édité par France terre d'Asile, aborde précisément. L'essentiel de la procédure étant la même pour les adultes et les mineurs, nous n'entrerons pas ici dans le détail et nous invitons le lecteur à se référer au guide précité. Néanmoins, il est important de noter certaines spécificités inhérentes à la situation de ces mineurs, qui nécessitent certaines précisions.

Le retrait du dossier de demande d'asile

Jusqu'à présent, les mineurs pouvaient saisir directement l'OFPPA par courrier afin d'obtenir un dossier de demande d'asile, contrairement aux personnes majeures. Toutefois depuis la circulaire du Ministère de l'Intérieur du 22/04/2005, il semble que tous les mineurs doivent passer par les préfetures comme les adultes.

Leur demande fait alors l'objet d'un enregistrement en tant que demandeur d'asile si le mineur est âgé de **plus de 16 ans** (application informatique AGDREF).

À **partir de 14 ans**, une prise d'empreintes digitales est effectuée et insérée dans la base de données EURODAC.

La circulaire du Ministère de l'intérieur du 22/04/2005, précise que seul l'administrateur ad hoc (voir ci-après) est compétent pour retirer et signer le formulaire de demande d'asile et le transmettre à l'OFPPA.

Pour les mineurs **de moins de 14 ans**, un représentant légal est indispensable pour que les préfetures puissent délivrer le formulaire de demande d'asile (circulaire du Ministère de l'Intérieur du 22/04/2005).

L'OFPPA est un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administrative, chargé d'assurer l'application des conventions, accords ou arrangements internationaux concernant la protection des réfugiés. Il a été créé le 25 juillet 1952.

Sous la tutelle du **Ministre des Affaires Etrangères** et opérant en liaison avec les divers départements ministériels, il a pour mission d'octroyer :

La **qualité de réfugié** à toute personne qui répond aux définitions de l'article 1^{er} de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, qui a été persécutée en raison de son action en faveur de la liberté, ou relève du mandat dit restreint du HCR.

Le bénéfice de la **protection subsidiaire** à toute personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi de la qualité de réfugié et qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes : la peine de mort, la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé ou international.

L'OFPPRA a aussi pour mission d'assurer la **protection juridique et administrative** des réfugiés et de certains bénéficiaires de la protection subsidiaire, c'est-à-dire de faire appliquer les règles du droit international et de surveiller l'application des règles du droit national à des étrangers (réfugiés) dont l'État est défaillant.

Les divisions géographiques

Les dossiers des demandeurs d'asile sont instruits au sein de 4 services appelés divisions géographiques. Ces divisions ne traitent que les dossiers qui sont de leur compétence géographique. Chaque division est composée :

- D'un chef de division assisté d'un adjoint,
- De 6 chefs de section pour les divisions Europe et Afrique,
- De 4 chefs de section pour les divisions Asie et Amériques-Maghreb.

Chaque chef de section encadre et supervise l'activité de 7 à 8 officiers de protection instructeurs. Ceux-ci, au nombre de 172, sont en charge de l'instruction de l'ensemble des demandes d'asile. Ils instruisent en général les demandes en provenance de 3, voire 4 pays au maximum.

Le nombre important de dossiers de demandeurs d'asile turcs et algériens a conduit l'Office à répartir ces dossiers entre les divisions Europe et Amériques-Maghreb.

La division Europe (EU)

La division instruit les demandes des ressortissants des pays de l'Europe orientale, de l'ex-URSS, des Balkans, du Moyen Orient, de la Turquie et de l'Algérie.

La section Apatriote qui instruit toutes les demandes de reconnaissance de la qualité d'apatride est également rattachée à la division Europe.

La division Afrique (AF)

La division instruit les demandes des ressortissants des pays africains sub-sahariens (moins la Mauritanie).

La division Asie (AS)

La division instruit les demandes des ressortissants des pays d'Asie (y compris Iran et Afghanistan), et d'Océanie.

La division Amériques-Maghreb (AM)

La division instruit les demandes des ressortissants des pays du Maghreb jusqu'à la Mauritanie, de la corne de l'Afrique, des Amériques, des Caraïbes mais aussi les demandes en provenance de Turquie et d'Algérie.

Office Français de Protection des réfugiés et des Apatrides

201, rue Carnot

94136 Fontenay-sous-Bois Cedex

(tél.) : 01 58 68 10 10

www.ofpra.gouv.fr

La préfecture et l'autorisation provisoire de séjour

Les mineurs n'ont pas l'obligation de solliciter un titre de séjour avant leur majorité. Ils peuvent faire une demande d'asile sans obtenir d'autorisation provisoire de séjour spécifique auprès de la Préfecture.

Jusqu'à présent, les mineurs de plus de 16 ans qui en faisaient la demande, pouvaient se voir délivrer une autorisation provisoire de séjour tout comme les majeurs qui demandent l'asile en France.

Toutefois, la « Circulaire du Ministère de l'Intérieur du 22 avril 2005 » précise que : « s'agissant d'un mineur vous ne délivrerez pas de document provisoire de séjour. »

L'instruction de la demande d'asile par l'OFPPRA et l'administrateur ad hoc

Le Conseil d'État, dans son « arrêt M^{lle} Kang du 9 juillet 1997 », a reconnu qu'un enfant mineur, même isolé, peut obtenir le statut de réfugié. Le seul obstacle auquel le mineur sera confronté sera celui de son incapacité juridique : en effet, en l'absence de représentant légal, le mineur ne pourra se voir notifier la décision de l'OFPPRA avant sa majorité.

La loi du 12 juillet 1952 a été modifiée par la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, qui a introduit la possibilité, pour les mineurs isolés demandeurs d'asile, de se faire assister d'un administrateur ad hoc tout au long de la procédure de demande d'asile.

L'article 12-1 de la loi du 12 juillet 1952 dispose : « Lorsque la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié est formée par un mineur sans représentant légal sur le territoire français, le Procureur de la République, avisé par l'autorité administrative, lui désigne un administrateur ad hoc. »

« L'administrateur ad hoc assiste le mineur et assure sa représentation dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié ».

« La mission de l'administrateur ad hoc prend fin dès le prononcé d'une mesure de tutelle »

La circulaire du 24 mai 2005 du Ministère de l'Intérieur (n°CIV/01/05) précise que cette nomination par le Procureur de la République intervient dans les meilleurs délais, « sauf s'il existe une difficulté liée à la détermination de l'âge ou à la recherche d'un éventuel représentant déjà présent sur le territoire ».

La fonction de l'administrateur ad hoc ne doit pas être circonscrite à un rôle procédural vis à vis de l'OFPPRA. Plus globalement, il remplit un rôle pédagogique vis à vis du jeune en matière d'information juridique. Il veille ainsi à ce que le jeune soit acteur de la procédure qui le concerne.

Il peut demander la désignation d'un avocat commis d'office et demander une aide juridictionnelle au bénéfice du mineur qu'il représente.

Les **tâches** à effectuer sont les suivantes :

- Entretiens avec le mineur
- Retrait du formulaire de demande d'asile en préfecture
- Rédaction du dossier OFPPRA, signature et transmission à l'OFPPRA
- Compléments d'information (actuellement c'est souvent ici qu'intervient l'administrateur ad hoc)
- Préparation à l'entretien OFPPRA
- Rédaction du recours CRR
- Préparation à l'entretien CRR
- Accompagnement physique et soutien moral

La circulaire du ministère de l'intérieur du 22 avril 2005 précise que se sont les préfectures qui saisissent le Parquet pour qu'un administrateur ad hoc soit désigné à un mineur demandeur d'asile sans représentant légal et qui informent l'OFPPRA.

En pratique, l'OFPPRA convoque systématiquement les mineurs isolés demandeurs d'asile. Ils sont entendus par des officiers de protection qui sont des spécialistes de leur région de provenance, mais qui ne sont pas toujours compétents pour évaluer les formes de persécutions spécifiques que peuvent avoir subi ces mineurs. Par ailleurs, si certains officiers de protection ont été formés pour apprécier le degré de maturité du jeune, ses difficultés à relater des événements douloureux, l'existence d'un traumatisme psychologique, ce n'est malheureusement pas le cas de tous.

Lors de l'entretien, l'administrateur ad hoc est supposé être présent, mais il semblerait que ce ne soit pas toujours le cas.

La circulaire du 24 mai 2005, précise que sous réserve que l'administrateur ad hoc ait été régulièrement informé des actes et procédures en cours, « son absence ne constitue pas un obstacle au déroulement des procédures concernées. »

Le recours devant la Commission des Recours des Réfugiés

La CRR est la juridiction administrative compétente en France, pour examiner les recours formés contre les décisions prises par l'OFPPRA portant sur les demandes d'asile. Longtemps essentiellement chargée d'examiner les recours au regard des seules dispositions de la convention de Genève (ratifiée par la France en 1954), la CRR a vu récemment ses compétences accrues à l'issue de la loi du 10 décembre 2003 modifiant la loi du 25 juillet 1952. Elle est désormais chargée d'examiner la demande d'asile au regard tant du bénéfice de la qualité de réfugié, telle que définie par la Convention de Genève du 28 juillet 1951, que d'une protection nouvelle, la protection subsidiaire.

Le nombre de formations de Jugement est de 136 en 2005. Depuis le 1^{er} novembre 2004, la Commission est composée de 21 divisions, au sein desquelles des rapporteurs sont chargés de l'instruction des recours. Au cours de l'audience, c'est le rapporteur qui fera lecture de son rapport au jury, et il proposera une solution, à savoir, une annulation de la décision de l'OFPPRA, ou un rejet de la demande du requérant.

Le recours devant la CRR doit être reçu à la CRR un mois maximum après la notification de rejet de l'OFPPRA, à l'adresse suivante :

Commission des Recours des Réfugiés

35, rue Cuvier

93558 Montreuil sous Bois Cedex

(tél.) 01 48 18 40 00

Avec l'accélération des procédures, suite à la réforme du droit d'asile de 2003, la CRR statue de plus en plus souvent et de plus en plus rapidement sur le cas de mineurs : en effet, dans le passé, la CRR entendait ces personnes une fois qu'elles étaient devenues majeures, car les procédures étaient beaucoup plus longues.

Il est envisageable de demander pour ces mineurs une audience à huis clos, qui est en général plus facile à obtenir que pour les majeurs.

Il est conseillé que le mineur se fasse assister par un avocat devant la CRR, mais, s'il veut bénéficier de l'aide juridictionnelle, il faut qu'il soit entré de manière régulière (avec un visa ou un sauf conduit) sur le territoire français, ce qui est rarement le cas. Toutefois, France Terre d'Asile ne considère pas que cette condition soit acceptable dans la mesure où elle crée une discrimination entre les mineurs français, qui ont systématiquement droit à l'aide juridictionnelle, et les mineurs étrangers qui se voient opposer la condition d'entrée régulière sur le territoire français.

La décision de la CRR est rendue 3 semaines après la date de l'audience, et elle est notifiée à l'intéressé par voie postale.

Il est dorénavant possible d'obtenir de nombreuses informations sur la procédure, l'accès à la Commission... sur son site internet.

www.commission-refugies.fr

Les conséquences du rejet de la Commission de Recours des Réfugiés

En cas de décision de rejet de la CRR, il est envisageable de demander un réexamen de la demande d'asile s'il y a des faits nouveaux, c'est-à-dire s'il existe des faits que le mineur ne pouvait pas connaître à la date de l'audience, et qui sont déterminants pour sa demande d'asile.

Dans ce cas, il faut retourner à la préfecture afin de demander un formulaire de réexamen de demande d'asile, qui devra être retourné sous 8 jours à l'OFPRA.

Il est à noter que la Préfecture peut refuser de délivrer une autorisation provisoire de séjour, si elle estime que les faits présentés ne constituent pas des faits nouveaux.

La demande sera alors réexaminée en procédure prioritaire par l'OFPRA. La décision que rendra l'OFPRA sera susceptible de recours devant la CRR.

Mais, en général, il vaut mieux envisager une régularisation au plus vite : tant que le mineur a moins de 18 ans, il ne peut être soumis à une mesure d'éloignement du territoire français. Par contre, il peut être reconduit dans son pays d'origine le jour de ses 18 ans s'il n'est pas, à cette date, en possession d'un titre de séjour.

Pour plus de détails, voir le **Chapitre 4**.

L'accès au séjour et l'obtention d'un statut

4

Les mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile

□ Les statuts possibles fonction de la protection obtenue

Le dossier de demande d'asile est déterminant pour l'avenir du mineur isolé étranger demandeur d'asile : nous vous conseillons donc de vous référer au Cahier du social numéro 5, *Le guide pratique de demande d'asile*, édité par FTDA.

C'est la loi du 25 juillet 1952, telle que modifiée par la loi Sarkozy du 10 décembre 2003 qui prévoit les différents cas dans lesquels une personne peut obtenir l'asile en France.

Le mineur isolé étranger et demandeur d'asile peut prétendre obtenir trois différents types d'asile en France.

L'asile conventionnel

L'asile conventionnel est la protection qui est la plus « connue ». En effet, cet asile est basé sur la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

Article 1^{er} A 2

« Aux fins de la présente Convention, le terme “réfugié” s'appliquera à toute personne : ... Qui, par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. »

Lorsqu'une personne obtient le statut de réfugié, elle se verra délivrer une carte de résident valable 10 ans et renouvelable.

L'asile constitutionnel

L'asile constitutionnel est « l'asile historique » en France. En effet, il est apparu dès la Constitution de 1793, qui prévoyait la protection des combattants de la liberté. Cet asile peut être revendiqué par les personnes qui mènent une action en faveur de la liberté et de la démocratie et qui sont menacées de ce fait.

L'alinéa 4 de la Constitution de 1946 fait référence à cet asile. Il a été repris par la loi de 1952.

Article 2 II 1) de la loi de 1952

« L'office reconnaît la qualité de réfugié à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté »

Les personnes qui bénéficieront de l'asile constitutionnel se verront délivrer une carte de résident valable 10 ans et renouvelable tout comme les bénéficiaires de l'asile conventionnel.

L'asile au bénéfice de la protection subsidiaire

Cet asile constitue l'innovation majeure de la réforme Sarkozy. En effet, l'asile territorial a été supprimé et a été remplacé par l'asile au bénéfice de la protection subsidiaire.

Désormais, l'OFPRA est le guichet unique de l'asile, et instruira donc tous les dossiers de demande d'asile, même ceux qui concernent une demande d'asile au bénéfice de la protection subsidiaire.

Article 2 II 2) de la loi de 1952

« Sous réserve des dispositions du IV, il accorde le bénéfice de la protection subsidiaire à toute personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié énoncées à l'alinéa précédent et qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes :

- La peine de mort ;
- À la torture ou des peines ou traitements inhumains et dégradants ;
- S'agissant d'un civil, une menace grave, directe ou individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.

Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé pour une période d'un an renouvelable. »

La personne qui aura obtenu l'asile au bénéfice de la protection subsidiaire se verra délivrer une carte de séjour mention vie privée et familiale renouvelable, et valable un an. A chaque renouvellement, l'OFPRA pourra vérifier si les circonstances qui avaient donné lieu à l'octroi de cette protection sont toujours d'actualité : si ce n'est pas le cas, la personne peut ne pas se voir renouveler sa carte de séjour.

Par contre, au bout de cinq ans, la personne pourra obtenir une carte de résident valable dix ans et renouvelable.

Les mineurs isolés étrangers non demandeurs d'asile

□ Les titres de séjour

Tous les mineurs isolés étrangers ne sont pas tous demandeurs d'asile, et tous ne sont pas susceptibles d'acquérir la nationalité française.

Contrairement aux majeurs, les mineurs n'ont pas l'obligation d'être en possession d'un titre de séjour, et quelles que soient leurs conditions d'entrée sur le territoire, ils ne seront jamais considérés comme étant en situation irrégulière.

Aucune disposition de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ne prévoit la délivrance d'un titre de séjour spécifique aux mineurs isolés étrangers qui ont été pris en charge au titre de l'enfance en danger.

Toutefois, plusieurs cartes de séjour sont susceptibles d'être délivrées à ces jeunes.

La carte de séjour mention étudiant

Cette carte de séjour est envisagée par l'article 12 al. 2 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Cette carte est le titre de séjour qui est le plus souvent délivré aux jeunes qui sont scolarisés.

La première condition de délivrance de cette carte est la présentation d'un visa de long séjour par le jeune. Néanmoins, il peut être dérogé à cette règle, notamment lorsque le jeune est scolarisé en France depuis l'âge de seize ans, et qu'il envisage de poursuivre des études supérieures.

Ensuite, le jeune doit produire une inscription dans un établissement d'enseignement, ainsi que des ressources au moins égales à 400 euros par mois.

Il est à noter que quand bien même le jeune obtiendrait cette carte de séjour mention étudiant, celle-ci n'est valable que pour une année scolaire, l'idée étant que les étudiants retournent chez eux à la fin de leurs études.

Ainsi, en cas de demande de renouvellement, le manque de sérieux et/ou d'assiduité de l'étudiant dans le cadre de ses études pourra pousser l'administration à refuser le renouvellement.

Souvent proposée par les préfetures en réponse à des demandes de régularisation, cette carte peut s'avérer être une voie « sans issue ». En effet, les changements de statut sont difficiles voir impossibles.

Par ailleurs, l'article 12 bis 3 porte à 15 ans le délai de présence en France pour la délivrance de la carte de séjour mention « vie privée et familiale » pour les personnes titulaires d'une carte de séjour « étudiant », au lieu de 10 ans dans les autres cas.

Carte de séjour mention vie privée et familiale

Les mineurs isolés étrangers peuvent se prévaloir de l'article 12 bis 7 de l'ordonnance de 1945 qui prévoit spécifiquement que la carte de séjour temporaire portant la

mention « vie privée et familiale » est délivrée de plein droit « à l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, qui n'entre pas dans les catégories précédentes ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial dont les liens personnels et familiaux en France sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus. » Ceci peut être le cas des jeunes qui ont un membre de leur famille plus ou moins éloignée qui vit déjà en France : frère, oncle, cousin...

Mais le problème ici est que la majorité de ces jeunes étrangers isolés n'a pas d'attaches familiales en France, et ne peuvent donc se prévaloir de ce droit.

C'est pourquoi le Conseil d'État a estimé dans un arrêt Gisti en date du 30 juin 2000 que « la notion de vie privée peut, dans certains cas, être distincte de celle de vie familiale », ce qui devrait permettre aux mineurs isolés étrangers de bénéficier de l'article 12 bis 7 sans attaches familiales, mais au nom de leur vie privée.

Il faudra donc que le jeune démontre qu'il a l'ensemble de ses attaches privées en France : vie scolaire, associative, amis... De même, il faudra qu'il démontre la rupture de ses liens avec son pays d'origine : ruptures des contacts avec le pays d'origine, parents disparus, décédés au pays...

□ Les titres de circulation

Le titre d'identité républicain (TIR) : pour les mineurs nés en France. Les personnes pouvant en bénéficier sont les mineurs (moins de 18 ans), qui sont nés en France de parents étrangers titulaires d'un titre de séjour. Ce titre permet de prouver son identité, de circuler librement sur les territoires des États de l'espace Schengen et d'être réadmis en France en dispense de visa. Ce titre est valable cinq ans, et renouvelable jusqu'à la majorité.

Loi n° 98-170 du 16 mars 1998 relative à la nationalité : article 29 ; décret n° 98-721 du 20 août 1998 relatif à la nationalité, instituant un titre d'identité républicain.

Le document de circulation des étrangers mineurs : il a pour objet de faciliter les déplacements transfrontaliers des mineurs qui résident en France et ne sont pas titulaires d'un titre de séjour. La présentation de ce document dispense les mineurs d'un visa de retour en France après un déplacement à l'étranger. Il est délivré de plein droit si le mineur ne remplit pas les conditions du titre d'identité républicain (TIR) et qu'il ne dispose pas de titre de séjour. Le mineur doit en outre répondre aux conditions d'attribution de la carte « vie privée et familiale » (article 12-7 de l'ordonnance de 1945)

Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France : articles 5, 9, 12 bis et 15 ; décret n° 99-179 pris pour l'application de l'article 9 de l'ordonnance de 1945 et instituant un document de circulation pour étranger mineur ; loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France : article 17.

□ La nationalité française

Les mineurs confiés depuis au moins trois ans aux services de l'ASE, peuvent réclamer la nationalité française conformément aux dispositions de l'article 21-12 du code civil.

« L'enfant qui a fait l'objet d'une adoption simple par une personne de nationalité française peut, jusqu'à sa majorité, déclarer, dans les conditions prévues aux articles 26 et suivants, qu'il réclame la qualité de Français, pourvu qu'à l'époque de sa déclaration il réside en France.

Toutefois, l'obligation de résidence est supprimée lorsque l'enfant a été adopté par une personne de nationalité française n'ayant pas sa résidence habituelle en France. Peut, dans les mêmes conditions, réclamer la nationalité française :

1 / L'enfant qui, depuis au moins cinq années, est recueilli en France et élevé par une personne de nationalité française ou qui, depuis au moins trois années, est confié au service de l'Aide Sociale à l'Enfance ;

2 / L'enfant recueilli en France et élevé dans des conditions lui ayant permis de recevoir, pendant cinq années au moins une formation française, soit par un organisme public, soit par un organisme privé présentant les caractères déterminés par un décret en Conseil d'État. »

□ La circulaire mineurs De Villepin du 2 mai 2005

Cette circulaire longtemps attendue, a pour objet de clarifier les possibilités d'accès au séjour pour les jeunes mineurs isolés ayant fait l'objet d'une mesure de placement en structure d'accueil ASE ou PJJ.

La circulaire énonce qu'en dehors de certaines hypothèses énumérées, « l'entrée et le séjour en France d'un étranger pendant sa minorité, ne constituent pas, en règle générale et à lui seul, un élément de nature à lui reconnaître un droit au séjour et à sa majorité. »

Or, l'ordonnance de 1945 prévoit à son article 12 bis 7 que : « Sauf si sa présence constitue une menace à l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » est délivrée de plein droit : à l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie... dont les liens personnels et familiaux en France sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus. » Cette disposition était jusqu'à présent la disposition principale utilisée afin de régulariser les étrangers arrivés mineurs, et isolés en France. En effet, leur vie personnelle étant dorénavant en France, les renvoyer dans leur pays ou ne pas les régulariser constituerait une atteinte disproportionnée à leur droit à une vie privée et familiale normale. Ainsi, la circulaire du Ministère de l'Intérieur ignore l'article 12 bis 7, ou en tout cas semble écarter de son application le cas des anciens mineurs isolés étrangers.

Ceci constitue potentiellement une atteinte au droit de tout individu au respect de sa vie privée et familiale tel qu'envisagé par l'article 8 de la Convention Européenne des droits de l'Homme (CEDH)

1. L'utilisation du dispositif mis en place par la loi du 18 janvier 2005

La circulaire vient définir les conditions de délivrance d'une autorisation de travail prévue par le dispositif de l'article 28 de la loi du 18 janvier 2005, de programmation pour la cohésion sociale et visant à favoriser l'accès à l'apprentissage.

Les jeunes concernés, étrangers placés auprès des services de l'Aide Sociale à l'Enfance avant l'âge de 16 ans et sous réserve qu'ils justifient toujours d'un tel placement au moment de leur demande, se verront délivrer soit :

une carte de séjour temporaire mention « travailleur temporaire » pour les contrats de travail de moins de 12 mois

une carte de séjour temporaire mention « salarié » pour les contrats de travail de plus de 12 mois

La situation de l'emploi ne peut être opposée, contrairement à ce qui peut être fait pour les autres étrangers demandant une telle autorisation.

Enfin, les Préfets sont censés vérifier que l'étranger « ne menace pas l'ordre public » au moment de la demande, et pour des faits passés tenir « compte de la situation parfois particulièrement précaire de ces personnes ».

Ces cartes sont temporaires, et à chaque renouvellement, les Préfets devront vérifier « la réalité et le sérieux de la formation engagée », qui peut se poursuivre après la majorité « ...et solliciter » un rapport de l'éducateur chargé du suivi socio-éducatif de l'intéressé... attestant de sa progression.

2. La situation des jeunes qui n'entrent pas dans le cadre de la loi de programmation sociale

La circulaire pose le principe d'entrée de jeu que leur admission au séjour ne sera qu'exceptionnelle.

Là aussi, il est affirmé que ces personnes « ne remplissent pas les conditions prévues par les textes pour bénéficier d'une admission de plein droit au séjour à l'âge de dix-huit ans ».

On oublie donc à nouveau le cas des jeunes qui entreraient dans le cadre de l'article 12 bis 7 de l'ordonnance de 1945, qui pourraient tout à fait prétendre à une carte de séjour vie privée et familiale de plein droit, contrairement à ce que dit la circulaire.

Toutefois certains de ces jeunes pourront donc être admis au séjour, s'ils remplissent certains critères.

On envisage ainsi d'admettre au séjour :

- Les jeunes dont le retour au pays d'origine semble difficile, (« perspectives de retour très faibles »)
- Et au regard de leur parcours d'insertion en France

Une attention doit être portée sur :

- Les jeunes qui ont été victimes de réseaux, et qui ne le sont plus. Cela semble vouloir dire que les jeunes qui sont encore victimes de réseaux sont exclus de ces dispositions.

Ensuite, il faut veiller à ce que ces jeunes remplissent bien certains critères :

- Une certaine ancienneté du séjour,
- La réalité et le sérieux des études
- L'absence justifiée de liens familiaux avec le pays d'origine
- Une note de la structure d'accueil attestant du parcours d'insertion du jeune

Les titres de séjour que l'on envisage de délivrer à ces jeunes sont : soit une carte de séjour mention étudiant, s'ils poursuivent des études, soit la carte de séjour mention salarié s'ils sont en contrat d'apprentissage ou de formation professionnelle. La circulaire déclare que les Préfets doivent veiller à ce que « la situation de l'emploi ne soit pas opposée de façon systématique aux demandes d'autorisations de travail présentées par ces jeunes gens ».

Le Ministère de l'Intérieur semble indiquer, qu'il faut n'envisager des régularisations que par le travail, ou en raison des études poursuivies.

Il faut rappeler que ces titres de séjours sont temporaires et suspendent les jeunes soit à la poursuite d'études, sans assurance qu'un changement de statut puisse intervenir ultérieurement, soit à un contrat de travail.

Enfin, on peut s'étonner du fait que les critères couramment admis pour la délivrance d'une carte « vie privée et familiale » sont ici retenus pour la délivrance des 2 titres précités alors même que l'article 12 bis 7 de l'ordonnance de 1945 implique une délivrance de plein droit de la dite carte (mention vie privée et familiale).

Au final, cette circulaire ne constitue aucunement un recul du gouvernement, à peine une timide ouverture, en trompe l'œil, qui vient plutôt avaliser les pratiques restrictives de certaines préfectures en privilégiant la délivrance de cartes renvoyant à des statuts précaires.

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES

DIRECTION DES LIBERTES PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

LE DIRECTEUR DU CABINET DU MINISTRE

Paris, le 2 mai 2005

N° NOR

**LE MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE INTERIEURE
ET DES LIBERTES LOCALES A MESDAMES ET MESSIEURS LES PREFETS**

Directions de la réglementation

Service des étrangers

MONSIEUR LE PREFET DE POLICE

Direction de la police générale

Objet : Modalités d'admission au séjour des ressortissants étrangers entrés en France, de manière isolée, avant l'âge de 18 ans, et ayant fait l'objet d'une mesure judiciaire de placement en structure d'accueil

Mon attention a été appelée sur les difficultés rencontrées par vos services quant au traitement des demandes d'admission au séjour émanant d'étrangers entrés en France avant l'âge de 18 ans et dépourvus de liens familiaux sur le territoire français.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée prévoit la délivrance de plein droit d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale », à leur majorité, aux catégories de mineurs étrangers qui détiennent à titre personnel ou familial un droit au séjour au regard des dispositions de ses articles 12 bis, 12 ter et 15 (articles L.313-11, L.313-13 et L.314-11. du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). Il s'agit :

- Des étrangers entrés en France dans le cadre de la procédure de regroupement familial (art. L. 313-11-1°) ;
- Des étrangers entrés en France avant l'âge de 13 ans révolu (art. L.313-11-2°) ou avant l'âge de dix ans au titre de l'article 7 bis e) de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié ou 7 ter d) de l'accord franco-tunisien du 17 mars 1988 modifié ;
- Des étrangers nés en France qui justifient y avoir résidé pendant au moins huit ans de façon continue, et suivi après l'âge de dix ans, une scolarité d'au moins cinq ans dans un établissement scolaire français (art. 12 bis 8°/ L.313-11-8°) ;
- Des étrangers dont les parents sont titulaires de la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » et obtenue au titre de l'article 12 bis 7°/ L.313-11-7° ;
- Des étrangers enfants d'apatride (art. 12 bis 10 ou 15-11°/ L.313-11-10°/L.314-11-9°) ;
- Des étrangers dont les parents sont bénéficiaires de la protection subsidiaire (art. 12 ter/L.313-13°) ;
- Des étrangers enfants de réfugiés (art. 15-10°/ L.314-11-8°) ;
- Des étrangers dont les parents sont français (art. 15-2°/ L.314-11-2°).
- Des étrangers dont les parents bénéficient du droit au séjour conféré par le droit communautaire.

Ils peuvent également obtenir une carte de séjour sur le fondement de l'article 12 de l'ordonnance précitée (L.313-7 du code), sous réserve de la régularité de leur entrée sur le territoire français. En dehors de ces hypothèses limitativement énumérées, l'entrée et le séjour en France d'un étranger pendant sa minorité, ne constituent pas, en règle générale et à lui seul, un élément de nature à lui reconnaître un droit au séjour à sa majorité. En effet, la circonstance que le ressortissant étranger mineur ne soit pas tenu de solliciter un titre de séjour avant l'âge de 18 ans n'a pas pour effet de le placer ipso facto en séjour régulier ni de régulariser ses conditions d'entrée en France.

Vous êtes toutefois confrontés depuis plusieurs années à un accroissement du nombre de mineurs étrangers non accompagnés, qu'ils arrivent en France du fait de troubles ou de guerre dans leurs pays d'origine et/ou par l'intermédiaire de filières organisées aux fins d'exploitation dans le cadre de réseaux de traite des êtres humains (ateliers clandestins, prostitution, mendicité, etc.) ou encore d'immigration illégale en vue d'acquérir la nationalité française.

Ces ressortissants étrangers bénéficient le plus souvent d'un placement par décision de justice pendant leur minorité et sont dirigés vers des structures d'accueil (services relevant de l'aide sociale à l'enfance ou de la protection judiciaire de la jeunesse, établissements du secteur associatif habilités, organismes dépendant des conseils généraux...).

Soucieux d'assurer une protection effective de ces mineurs sans pour autant encourager les agissements condamnables des filières criminelles d'immigration illégale, le législateur a mis en place un dispositif équilibré reposant d'une part sur une redéfinition des règles d'acquisition de la nationalité française posées par l'article 21-12 du code civil, et d'autre part sur une facilitation des conditions d'accès à l'exercice d'une formation professionnelle rémunérée.

Ainsi, la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (MISEFEN) porte désormais à trois ans la durée préalable de placement auprès des services de l'aide sociale à l'enfance pour l'acquisition de la nationalité française sur la base des dispositions de l'article 21-12 du code civil, et à cinq ans pour les mineurs recueillis par une personne de nationalité française.

Parallèlement, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a introduit des dispositions facilitant l'intégration socio-professionnelle des mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance avant l'âge de 16 ans en leur permettant d'accéder dans des conditions facilitées à l'exercice d'une formation professionnelle rémunérée.

L'article 28 de la loi du 18 janvier 2005 précitée introduit ainsi au sein du code du travail un nouvel alinéa à l'article L 341-4. Aux termes de cet article, lorsque l'autorisation de travail est demandée en vue de la conclusion d'un contrat d'apprentissage mentionné à l'article L.117-1 ou d'un contrat de professionnalisation mentionné à l'article L.981-1, la situation de l'emploi ne peut être opposée à la demande d'un étranger qui a été pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance mentionnés à l'article L.221-1 du code de l'action sociale et des familles avant qu'il ait atteint l'âge de seize ans et qui l'est toujours au moment où il présente sa demande.

La présente circulaire a donc pour objet de préciser les modalités d'admission au séjour des étrangers mineurs ou jeunes majeurs entrés en France de manière isolée, ayant fait l'objet d'une mesure de placement.

1 / Admission au séjour des étrangers mineurs ou jeunes majeurs pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance avant l'âge de 16 ans et entrant dans le champ d'application de l'article 28 de la loi de programmation pour la cohésion sociale

Aux termes des dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée et du code du travail, la situation de l'emploi est normalement opposable à tout ressortissant d'un Etat tiers entré en France aux fins d'exercice d'une activité salariée et qui ne peut prétendre par ailleurs au bénéfice de plein droit d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » ou d'une carte de résident. Les mineurs étrangers âgés de 16 à 18 ans qui souhaitent exercer en France une activité professionnelle ou suivre une formation professionnelle rémunérée et qui, à ce titre, doivent disposer d'une carte de séjour les autorisant à travailler, n'échappent pas à cette règle. Cependant, pour répondre aux besoins de formation des mineurs ou jeunes majeurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance nécessitant la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, le législateur a souhaité assouplir les critères de délivrance de l'autorisation de travail requise en n'opposant pas la situation de l'emploi aux étrangers placés auprès des services de l'aide sociale à l'enfance avant l'âge de 16 ans et sous réserve qu'il justifient toujours d'un tel placement au moment de leur demande.

Lorsque vous serez saisis d'une demande d'admission au séjour émanant d'un étranger mineur de plus de 16 ans ou jeune majeur qui satisfait à ces conditions, vous munirez l'intéressé d'une carte de séjour temporaire (CST) portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire », en fonction de la durée du contrat de travail souscrit (la CST « travailleur temporaire » étant délivrée pour les contrats de moins de 12 mois, la CST « salarié » pour les contrats d'une durée supérieure). Vous prendrez au préalable l'attache du service de la main-d'oeuvre étrangère de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle compétente aux fins de la vérification de la conformité des clauses du contrat aux règles posées par le code du travail et du respect par l'employeur de ses obligations sociales.

Vous n'opposerez pas dans ce cas l'irrégularité des conditions d'entrée de l'intéressé ou l'absence de visa de long séjour.

Vous vérifierez préalablement que la présence de l'étranger concerné ne représente pas une menace pour l'ordre public. Cette menace sera appréciée au moment de la demande de carte de séjour temporaire. Vous apprécierez toutefois la nature et la gravité de la menace en tenant compte de la situation parfois particulièrement précaire de ces personnes qui, avant leur prise en charge par les services sociaux, ont pu commettre des faits constitutifs d'infractions pénales. Le titre de séjour délivré dans les conditions précisées ci-dessus est renouvelable jusqu'à l'achèvement de la formation engagée, qui peut ensuite déboucher sur un emploi.

A chaque demande de renouvellement, vous vérifierez la réalité et le sérieux de la formation engagée, qui peut se poursuivre après la majorité. Vous solliciterez notamment un rapport de l'éducateur chargé du suivi socio-éducatif de l'intéressé ou de l'organisme qui le prend en charge attestant de sa progression.

2 / Admission exceptionnelle au séjour des jeunes majeurs n'entrant pas dans le champ d'application de l'article 28 de la loi de programmation pour la cohésion sociale

En dehors des cas évoqués au paragraphe précédent, la situation des jeunes majeurs ayant

bénéficié d'une mesure judiciaire de placement doit être examinée conformément aux dispositions de droit commun régissant le séjour et le travail des ressortissants étrangers. Il en va ainsi notamment des étrangers ayant bénéficié, alors qu'ils étaient encore mineurs, d'une mesure de placement auprès des services de la protection judiciaire de la jeunesse, ou encore des étrangers placés auprès de l'aide sociale à l'enfance mais qui ne peuvent justifier d'une prise en charge effective avant l'âge de 16 ans.

Ces personnes ne remplissent pas, en principe, les conditions prévues par les textes pour bénéficier d'une admission au séjour à l'âge de dix-huit ans.

Dans certains cas, notamment lorsqu'il apparaîtra que les perspectives de retour de ces jeunes gens dans leur pays d'origine sont très faibles, vous veillerez néanmoins à les admettre au séjour à compter de leur majorité, au regard de leur parcours d'insertion en France. Vous apporterez notamment (mais pas exclusivement) une attention toute particulière aux jeunes majeurs qui avant leur prise en charge par les services sociaux ont pu être victimes de réseaux de traite des êtres humains ou d'exploitation sexuelle et qui ne sont plus soumis au contrôle de tels réseaux. Vous tiendrez compte, outre de la situation personnelle de ces jeunes dont le comportement ne doit pas représenter une menace à l'ordre public (cf. supra), des éléments d'appréciation suivants :

- L'ancienneté du séjour en France de l'intéressé ;
- La réalité, le sérieux et la permanence de la formation ou des études réalisées en France, qui peuvent se poursuivre après la majorité ou déboucher sur un emploi ;
- L'absence justifiée de liens maintenus avec la famille restée dans le pays d'origine (par exemple en cas de demande d'enquête auprès du pays d'origine restée infructueuse...) ;
- Une attestation motivée et circonstanciée produite par la structure d'accueil justifiant du degré d'insertion du jeune majeur dans la société française (rapport de l'éducateur référent évoquant son comportement, ses projets scolaires ou professionnels, relevés de notes, connaissance suffisante de la langue française, etc.).

Si au regard de ces critères, une admission au séjour vous paraît justifiée, il conviendra de délivrer aux intéressés, à compter de leur majorité, une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant » ou, le cas échéant, si l'intéressé souhaite exercer une activité professionnelle ou suivre une formation professionnelle nécessitant l'obtention préalable d'une autorisation de travail, une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié » en liaison avec les services de la DDTEFP compétente. Vous veillerez à ce que la situation de l'emploi ne soit pas opposée de façon systématique aux demandes d'autorisations de travail présentées par ces jeunes gens. Vous n'opposerez pas dans ces cas l'absence de visa de long séjour ou l'irrégularité des conditions d'entrée en France.

Le renouvellement de ce titre de séjour s'effectuera dans les mêmes conditions que précédemment. Vous voudrez bien me faire part annuellement du nombre de titres de séjour délivrés en application des présentes instructions, et vous n'hésitez pas à solliciter mes services (DLPAJ – sous-direction des étrangers et de la circulation transfrontière) de toutes difficultés rencontrées dans leur application.

L'accompagnement social des mineurs isolés étrangers

5

La compétence des Conseils Généraux L'Aide Sociale à l'Enfance

Le code de l'action sociale et des familles (CASF) définit dans l'article 221-1, les missions du service de l'Aide Sociale à l'Enfance, chargé

selon l'article 1° « d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre leur équilibre ».

Les quatrième et cinquième alinéas précisent que le service de l'ASE doit :

- « • Pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal.
- Mener notamment, à l'occasion de l'ensemble de ces interventions, des actions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, organiser le recueil des informations relatives aux mineurs maltraités et participer à la protection de ceux-ci ».

Pour mener à bien ces missions, le Conseil Général, en vertu des lois de décentralisation, dispose d'un large pouvoir (liberté) d'organisation du service de l'ASE. Deux obligations figurent pourtant dans le CASF, art L. 221-2, l'une étant d'organiser sur une base territoriale les moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement des enfants, l'autre consistant en une obligation de moyens relatifs en particulier aux possibilités d'accueil d'urgence. Rappelons que pour ces deux obligations, les Conseils généraux peuvent passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales ou recourir à des établissements et services habilités.

Il est important de souligner que l'Aide Sociale à l'Enfance est un droit et que celui-ci n'est subordonné à aucune condition de nationalité et de régularité du séjour (art.3 du Code Civil et art. L. 111-2 du CASF). La question de la régularité du séjour au regard du bénéfice de l'Aide Sociale à l'Enfance a été tranchée par le Conseil Constitutionnel qui a consacré la spécificité de cette aide dans une décision du 13 août 1993 (DC n° 93-325) et dont l'article L. 111-2 du CASF est la traduction.

La Convention de La Haye du 5 octobre 1961 va également dans ce sens et permet dans son article 8, aux autorités de l'État de résidence habituelle d'un mineur, de prendre des mesures de protection pour autant que celui-ci est menacé d'un danger sérieux dans sa personne ou dans ses biens (Cass. Crim. 4 novembre 1992, n°C91-86.938).

Le droit à l'Aide Sociale à l'Enfance découle d'une lecture des textes qui fait que celui-ci doit être considéré comme la mise en œuvre d'un droit de nature constitutionnelle. A travers l'article 1^{er} du préambule de la Constitution de 1958, se trouve affirmé le « droit à une vie décente », « le droit à la protection sociale et à la sécurité matérielle » qui constitue un principe de valeur constitutionnelle (DC n° 86-225 du 23 janvier 1987). L'Aide Sociale à l'Enfance est considérée comme une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative. « Le droit à une vie décente constitue une liberté fondamentale dont l'Aide Sociale à l'Enfance et l'aide à domicile sont des manifestations entrant dans le champ d'application de l'article L. 521-2 » (TA Marseille, 4 octobre 2002).

Enfin, il est à noter qu'en aucun cas le département ne peut poser comme un préalable, la saisine du Juge des Enfants et le placement du mineur isolé par décision judiciaire. En effet, l'article L 223-2 du CASF stipule qu' :

« en cas d'urgence et lorsque les représentants légaux ou le représentant légal sont dans l'impossibilité de donner leur accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service qui en avise immédiatement le Procureur de la République. Si à l'issue d'un délai de cinq jours l'enfant n'a pu être remis à sa famille ou si le représentant légal n'a pas donné son accord à l'admission de l'enfant dans le service, ce dernier saisit l'autorité judiciaire ».

La compétence de l'État

Jusqu'à récemment la compétence de l'État, en matière de prise en charge de mineurs isolés étrangers, se fondait sur deux principes.

D'une part s'agissant d'accueil organisé, la compétence de l'État est rappelée par l'article L. 228-5 du CASF : « Une convention signée entre le représentant de l'État dans le département et le président du Conseil général fixe les conditions dans lesquelles les mineurs accueillis sur le territoire national à la suite d'une décision gouvernementale, prise pour tenir compte de situations exceptionnelles, sont pris en charge par le service de l'Aide Sociale à l'Enfance. Les dépenses en résultant pour le département sont intégralement remboursées par l'État ».

C'est cette disposition qui avait été appliquée pour organiser le dispositif national d'accueil des mineurs isolés du sud est asiatique à la fin des années 80.

La compétence de l'État est également requise en matière d'accueil des demandeurs d'asile (art L. 111-2 du CASF). Il faut noter cependant que l'aide sociale d'État n'a pas un caractère obligatoire.

Toutefois concernant les mineurs isolés demandeurs d'asile et réfugiés, la Convention internationale relative aux droits de l'enfant demande, dans son article 22, aux États de prendre « les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du

droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits états sont parties ».

La référence à cet article figure en toute lettres dans les missions fixées par l'État, au CAOMIDA de Boissy-Saint-Léger.

En dehors de ces cas d'espèces, l'État s'est appuyé sur les lois de décentralisation pour renvoyer la question de l'accueil des mineurs isolés étrangers aux Conseils Généraux.

La loi de lutte contre la pauvreté et les exclusions de 1998, a modifié cette approche et est venue rappeler la responsabilité de l'État et des collectivités territoriales par l'article L. 115-2 du CASF qui précise que :

« La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation.

Elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire national l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ».

La création en 2002 du dispositif « mineurs isolés étrangers à la rue à Paris » dit « dispositif Versini » s'est appuyé sur cet article sur lequel s'est fondé l'engagement financier de l'État.

L'accès à la scolarité et à la formation professionnelle

Rappelons que « l'égalité d'accès à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture » figure en toutes lettres dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, (repris dans la Constitution de 1958).

En ce qui concerne l'accès à la scolarité, l'obligation d'instruction à partir de l'âge de 6 ans figure dans l'article L. 131-1 du code de l'Éducation nationale.

La circulaire du 20 mars 2002 (BOEN spécial n° 10 du 25 avril 2002) est venue rappeler opportunément, après quelques dérives, le principe de non-discrimination à l'égard des enfants étrangers et le fait que l'inscription dans un établissement scolaire n'est pas subordonnée à la possession d'un titre de séjour.

Les seules exigences qui sont posées, concernent la preuve de l'identité de l'enfant, le domicile et des vaccinations à jour.

Les jeunes de plus de 16 ans doivent être accueillis, dans la limite toutefois des places disponibles.

Les difficultés d'accès à la formation professionnelle sont récurrentes et ont été abordées à de nombreuses reprises notamment dans les rapports de la Défenseure des Enfants, M^{me} Claire BRISSET. Le rapport du député Rolland présenté le 16 novembre 2004, à l'Assemblée Nationale, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 2005, a également souligné les anomalies dans ce domaine et a suscité le dépôt d'un amendement à la loi de cohésion sociale, en ce sens (voir ci après).

Actuellement, le droit à l'accès à la formation professionnelle diffère selon les situations juridiques dans lesquelles se trouvent les mineurs isolés étrangers de plus de 16 ans :

Mineur isolé étranger pris en charge par l'ASE avant 16 ans

• Accès à la nationalité française

Il est important de noter qu'après 18 ans une partie d'entre eux pourront acquérir la nationalité française : Jusqu'en 2003, l'accès à la nationalité était ouvert aux mineurs isolés pris en charge par l'ASE sur simple déclaration avant l'âge de 18 ans. Depuis novembre 2003, le code civil modifié dans ses articles 21-12, soumet le jeune à une condition d'accueil de 3 ans par les services de l'ASE pour faire une déclaration de nationalité.

• Droit à l'emploi et à la formation professionnelle

Lorsqu'une autorisation de travail est demandée en vue de la conclusion d'un contrat d'apprentissage, « la situation de l'emploi ne peut être opposée à la demande d'un étranger qui a été pris en charge par les services de l'ASE avant qu'il ait atteint l'âge de 16 ans et qui l'est toujours au moment où il présente sa demande » (Code du travail art. L. 341-4 et circulaire du 2 mai 2005).

• Titres de séjour

Ils se verront délivrer soit une carte de séjour temporaire mention « travailleur temporaire » pour les contrats de travail de moins de 12 mois, soit une carte de séjour mention « salarié » pour les contrats de travail de plus de 12 mois.

Mineur isolé étranger pris en charge par l'ASE après 16 ans

• Droit à l'emploi et à la formation professionnelle

La situation de l'emploi ne doit pas être opposée « de façon systématique » aux demandes d'autorisation de travail présentées par ces jeunes gens.

Les Préfets doivent vérifier « la réalité, le sérieux et la permanence de la formation ou des études réalisées en France, qui peuvent se poursuivre après la majorité ou déboucher sur un emploi. »

- **Titres de séjour**

Une admission exceptionnelle au séjour est envisageable à compter de la majorité. Ils se verront délivrer soit une carte de séjour temporaire mention « étudiant », soit une carte de séjour mention « salarié » si l'intéressé souhaite exercer une activité professionnelle ou suivre une formation professionnelle.

Mineur isolé demandeur d'asile de plus de 16 ans

- **Titre de séjour**

Autorisation provisoire de séjour : supprimée par la circulaire du 22 avril 2005.

- **Droit à l'emploi et à la formation professionnelle**

Les dispositions pré citées relatives au contrat d'apprentissage s'appliquent également aux mineurs demandeurs d'asile s'ils sont pris en charge par l'ASE.

Mineur isolé réfugié statutaire de plus de 16 ans

Les mineurs isolés peuvent bénéficier de ce statut dès l'âge de 15 ans. En effet, l'accès au statut de réfugié n'est pas soumis à une condition de majorité à partir du moment où une tutelle est désignée par les services de l'ASE qui ont en charge ce public, conformément à la loi de juillet 1952 créant l'Office Français de Protection et des Apatrides. La loi sur l'asile de décembre 2003 confirme cet aspect.

- **Titre de séjour**

Carte de résident valable 10 ans accordée de plein droit (art. 15 de l'ordonnance du 2 nov. 1945).

- **Droit à l'emploi et à la formation professionnelle**

Droit à une protection durable de la France et de ce fait accès aux droits équivalent à celui des nationaux (à l'exception des droits civiques) dont le droit au travail dans les mêmes termes que les nationaux.

Mineur étranger de plus de 16 ans conjoint ou enfant d'une personne reconnue réfugiée

- **Titre de séjour**

Carte de résident valable 10 ans accordée de plein droit (art. 15 de l'ordonnance du 2 nov. 1945).

- **Droit à l'emploi et à la formation professionnelle**

Accès aux droits équivalent à celui des nationaux (à l'exception des droits civiques).

Mineur étranger de plus de 16 ans dont l'un des parents ou dont le conjoint est titulaire d'une carte de séjour temporaire et qui a été autorisé à séjourner au titre du regroupement familial

- **Titre de séjour**

Carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » accordée de plein droit (art. 12 bis de l'ordonnance du 2 nov. 1945).

- **Droit à l'emploi et à la formation professionnelle**

Accès aux droits équivalent à celui des nationaux (à l'exception des droits civiques).

Mineur étranger de plus de 16 ans dont l'un des parents ou dont le conjoint est titulaire de la carte de résident et qui a été autorisé à séjourner au titre du regroupement familial

- **Titre de séjour**

Carte de résident valable 10 ans accordée de plein droit (art. 14 de l'ordonnance du 2 nov. 1945).

- **Droit à l'emploi et à la formation professionnelle**

Accès aux droits équivalent à celui des nationaux (à l'exception des droits civiques).

Mineur étranger de plus de 16 ans dont l'un des parents est un ressortissant français

- **Titre de séjour**

Carte de résident valable 10 ans accordée de plein droit (art. 14 de l'ordonnance du 2 nov. 1945).

- **Droit à l'emploi et à la formation professionnelle**

Accès aux droits équivalent à celui des nationaux (à l'exception des droits civiques).

Mineur étranger de plus de 16 ans entré hors regroupement familial mais qui justifie par tous moyens avoir sa résidence habituelle en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de 13 ans

- **Titre de séjour**

Carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » accordée de plein droit (art. 12 bis de l'ordonnance du 2 nov. 1945).

- **Droit à l'emploi et à la formation professionnelle**

Accès aux droits équivalent à celui des nationaux (à l'exception des droits civiques).

Mineur étranger de plus de 16 ans dont les liens personnels et familiaux sont tels que le refus de séjour porterait à son droit au respect de sa vie familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus

- **Titre de séjour**

Carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » (art. 12 bis 7 de l'ordonnance du 2 nov. 1945).

- **Droit à l'emploi et à la formation professionnelle**

Accès aux droits équivalent à celui des nationaux (à l'exception des droits civiques).

Aujourd'hui, les mineurs isolés de plus de 16 ans, lorsqu'ils ne trouvent pas de place au sein de l'Education Nationale et dans le dispositif d'insertion des jeunes de l'Education Nationale (DIJEN, MIEN), sont orientés vers des ateliers d'insertion (CAEI) ou des ateliers pédagogiques personnalisés (APP), dans le cadre d'accords locaux avec les services de l'ASE et la PJJ (Protection Judiciaire de la Jeunesse).

Les contrats Jeunes Majeurs

Le code de l'action sociale et des familles stipule dans son article L.222-5 : « Peuvent être également pris en charge, à titre temporaire, par le service chargé de l'Aide Sociale à l'Enfance les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un

ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants ».

Il s'agit d'une aide limitée dans le temps et qui fait l'objet d'un contrat écrit. Celui-ci mentionne la durée de la mesure, son montant, sa périodicité, les noms et qualités des personnes chargées du suivi, les objectifs et obligations réciproques, les conditions de révision de la mesure.

Cette aide possède un caractère facultatif. En effet, il s'agit d'une possibilité et le Conseil Général dispose d'un pouvoir d'appréciation (portant en général sur le projet d'insertion sociale et professionnelle présenté par le jeune).

Par contre, il a l'obligation, en cas de refus, d'en informer, par écrit, l'intéressé et de motiver sa décision en précisant les délais et modalités de recours (art. 3 de la Loi du 11 juillet 1979, art. 2 du Décret n° 85-936 du 23 août 1985).

L'argument de certains services de l'ASE comme quoi « signer des contrats jeune majeur reviendrait à se mettre en situation illégale par rapport à la loi, puisque le projet d'insertion devient irréaliste compte tenu de l'irrégularité du jeune » (ASH n° 2341 du 9 janvier 2004), ne tient pas.

En effet, l'arrêt du 21 avril 2000 du Conseil d'État a annulé un arrêté de reconduite à la frontière concernant un jeune de 20 ans au motif que les éléments d'intégration fournis par l'intéressé dont le contrat jeune majeur était un composant essentiel, lui donnait droit à se prévaloir de l'article 12bis7 de l'ordonnance de 1945 et lui ouvrait droit à une carte de séjour.

(Conseil d'État – arrêt du 21 avril 2000 – OLADIPUPO, confirmé par une décision du Tribunal administratif de Cergy Pontoise, le 18 novembre 2004).

Le Juge des Enfants a également la possibilité de prendre une mesure de protection judiciaire pour les jeunes majeurs en vertu du décret n° 75-96 du 18 février 1975 fixant les modalités d'une action judiciaire en faveur des jeunes majeurs, article 488 du Code Civil. Il lui est possible notamment de maintenir le jeune majeur qui en ferait la demande dans un établissement spécialisé à condition toutefois que celui-ci relève de la protection judiciaire de la jeunesse ou dans le cas d'un établissement privé, qu'il dispose de l'« habilitation justice ».

Toutefois, la modification des orientations de la PJJ (Programme de travail pour la période 2004-2007 émanant de la direction de la PJJ) dans le sens d'un recentrage sur l'accompagnement du traitement pénal des mineurs, risque d'entraîner l'abandon à terme des missions éducatives et d'insertion et parmi elles, les contrats « jeunes majeurs justice » dont la Cour des Comptes (rapport de juin 2003) estime qu'ils relèvent de la compétence des départements.

L'éventuel retour au pays d'origine

6

Les principes

France Terre d'Asile recommande de suivre les indications données par la Déclaration de bonne pratique édictée par Save the Children et le HCR.

« Un enfant séparé doit uniquement être renvoyé dans son pays d'origine si ce retour est considéré comme étant dans son intérêt supérieur. Toute autre considération telle que la lutte contre l'immigration clandestine doit être secondaire.

Le meilleur moyen de procéder au regroupement familial et au retour est de le faire sur la base du volontariat. Les enfants doivent être pleinement informés, consultés et leur opinion doit être prise en compte à tous les stades du processus. La durée pendant laquelle l'enfant a été absent de son pays d'origine et son âge sont des facteurs importants à considérer dans ce processus.

Avant de rapatrier un enfant séparé dans son pays d'origine, il conviendra de s'assurer :

- Qu'il n'est pas dangereux pour l'enfant de rentrer dans son pays d'origine, en tenant compte des risques de persécution, d'implication dans un conflit armé, de violence et de sévices, et d'exploitation ;
- Que la personne responsable et le tuteur/conseil dans le pays d'accueil reconnaissent que le retour est dans l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- Qu'il a été procédé à une évaluation minutieuse de la situation de la famille dans le pays d'origine. Il conviendra de déterminer si la famille de l'enfant (parents ou autres membres de la famille) est apte à s'occuper de lui convenablement ;
- Qu'il est procédé à une évaluation précise de l'accès à la nourriture, à un logement, aux soins de santé, à l'éducation, à la formation professionnelle et à l'emploi dans le pays d'origine ;
- Que ces investigations sont menées par une organisation indépendante et professionnelle (différente de l'instance ou de la/des personne(s) chargée de la détermination initiale sur la demande de réfugié de l'enfant ou toute autre requête) et sont objectives, apolitiques et prennent systématiquement en compte l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- Que les parents de l'enfant, les membres de sa famille ou un autre adulte responsable de lui s'engage(nt) à prendre l'enfant en charge immédiatement et à long terme dès son arrivée dans son pays d'origine. Il convient de consulter l'opinion de la famille sur le retour de l'enfant et de le prendre en considération ;
- Que l'enfant soit pleinement informé et consulté à tous les stades et qu'il reçoit les conseils et le soutien nécessaires ; et que son opinion sur le retour soit pris en considération, selon son âge et sa maturité ;

- Qu'avant son retour, l'enfant puisse communiquer avec sa famille ;
- Que pendant le retour, l'enfant soit correctement accompagné ;
- Qu'après le retour, le bien-être de l'enfant fasse l'objet d'un suivi effectif par les autorités ou les agences compétentes.

Les enfants victimes de la traite ne doivent jamais être rapatriés dans le pays d'origine sans qu'il ait été procédé à une évaluation précise du contexte familial et des risques potentiels de représailles ou de reprise de la traite, afin que l'enfant rentre dans un environnement sûr.

Les enfants séparés qui sont arrivés en tant que mineurs mais qui ont atteint l'âge de 18 ans et n'ont pas été autorisés à rester dans le pays d'accueil doivent être traités comme des personnes vulnérables et consultés sur les conditions nécessaires à leur réintégration réussie dans leur pays d'origine ».

La procédure « OMI »

Un dispositif spécifique pour le rapatriement des mineurs Roumains a été mis en place par le Protocole Franco-roumain du 4 octobre 2002.

Le protocole d'Action peut être résumé comme il suit :

1 / L'organisation du départ

Organisation du départ après saisine en ce sens par le Juge des Enfants.
En liaison avec la Délégation de l'OMI à Bucarest et les services de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), l'OMI procède à :

- Une première information du Consulat de Roumanie,
- La réservation du billet d'avion Paris-Bucarest pour le mineur.
- Le cas échéant, l'obtention du document de voyage
- La communication à l'Autorité Nationale pour la Protection de l'Enfance (ANDPC), une semaine avant la date prévue du départ, des informations relatives au départ du mineur, au jour, date et heure d'arrivée à l'aéroport du Bucarest, en vue de l'accueil du mineur à l'aéroport par les services départementaux de l'ANDPC ;
- La transmission au Juge pour Enfants des modalités arrêtées pour le départ, en vue de l'émission de l'ordonnance de mainlevée du placement permettant le rapatriement de l'enfant par l'OMI.
- La communication à l'Ambassade de Roumanie, des modalités arrêtées pour le départ, en vue de la mise en place du dispositif d'accueil en zone internationale à l'aéroport de Bucarest.

2 / Le jour du départ :

- Prise en charge par l'OMI du mineur au Centre d'hébergement en liaison avec les services de l'ASE et acheminement vers l'aéroport de Roissy CDG.
- Accompagnement par l'OMI jusqu'à Bucarest.
- À l'arrivée à l'aéroport de Bucarest, en zone internationale, remise du mineur par l'accompagnant, le représentant de la Délégation de l'OMI à Bucarest aux services départementaux de l'ANDPC.

Par contre, concernant les autres mineurs isolés étrangers, il n'y a pas de texte spécifique applicable au rapatriement des jeunes.

L'OMI organise le retour de mineurs étrangers dès lors qu'un mineur souhaite regagner son pays d'origine, que les conditions de son retour sont réunies, c'est-à-dire que des contacts aient été pris, en amont du retour, par les services en charge du mineur en France et par l'OMI, soit avec les parents ou, à défaut de parents, avec la personne physique ou morale habilitée, et que ceux-ci aient manifesté leur accord au retour de l'enfant, et que l'OMI ait saisi en ce sens par le Juge pour Enfants ou le Juge des Tutelles.

En 2004, l'OMI a rapatrié, dans ce cadre, 3 mineurs afghans en Afghanistan (organisation du retour par l'OMI, organisation des modalités de départ par l'OMI en liaison avec les parents, accompagnement par l'OMI et remise des enfants à leurs parents à l'aéroport de Kaboul) et 2 mineures cambodgiennes dans les mêmes conditions (remise aux parents à l'aéroport de Pnom Penh).

L'OMI gère donc cela au cas par cas, mais les jeunes sont de toute façon accompagnés jusqu'à l'aéroport d'arrivée dans le pays d'origine.

Les Associations pilotes - adresses utiles

Association UCJG Robert Monnier

Résidence San Francisco
92, route d'Espagne – 31100 Toulouse
tél. : 05 61 43 23 00

Jeunes errants

78, traverse Baudillons – 13013 Marseille
tél. : 04 91 70 16 55

Centre d'Accueil et d'Orientation pour Mineurs Isolés Demandeurs d'Asile de France Terre d'Asile (CAOMIDA)

23, boulevard de la Gare – 94470 Boissy Saint Léger
tél. : 01 56 73 10 60

Enfants du Monde Droits de l'Homme

21, place Victor Hugo – 94270 Kremlin Bicêtre
tél. : 01 43 90 47 70

Hors la rue

9, rue Domrémy – 75013 Paris
tél. : 01 42 96 85 17

Aux captifs la libération

4, rue Santerre – 75012 Paris
tél. : 01 56 91 01 12

Arc 75

17/19, rue René Binet – 75018 Paris
tél. : 01 46 06 06 89

La Plate-forme d'accueil des mineurs de France Terre d'Asile

25, rue Ganneron – 75018 Paris
tél. : 01 53 04 39 63

Le COS en Gironde

25, avenue du Maréchal De Lattre de Tassigny – 33140 Villenave d'Ornon
tél. : 05 56 87 23 62

Le Catalpa, association départementale pour la sauvegarde de l'enfant à l'adulte de l'Isère

36, boulevard Denfert Rochereau – 38500 Voiron
tél. : 04 76 06 22 85

Le COR

7, rue Outrequin – 94669 Chevilly la rue cedex
tél. : 01 49 78 32 00

L'AEPC

51, avenue de Chevreuil – 93370 Monfermeil
tél. : 01 45 09 82 44

Deuxième partie

Actes du Colloque FTDA
du 4 février 2005

1985-2005 : 20 ans de décentralisation, pour quels progrès dans la protection des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile

Pierre Henry

J'ai un grand plaisir à vous accueillir, ici, quelque quatre ans après un premier colloque sur cette même thématique.

Il nous a paru naturel, au moment où la décentralisation bat son plein, de faire le point sur un sujet très passionnel, très contesté et très insatisfaisant du point de vue tant des acteurs de la protection de l'enfance, que des organisations de défense du droit d'asile et plus largement de défense des étrangers : la protection des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile et l'évolution de leur prise en charge valait bien cette rencontre.

Je voudrais saluer ici les représentants des départements qui ont répondu à notre invitation ; vous êtes plus de quarante départements représentés, c'est dire si la question vous préoccupe.

Mais aussi les représentants des associations qui oeuvrent dans ce domaine, à Paris, Enfants droits de l'homme, Arc 75, Parada, Aux captifs la libération, mais aussi l'association Parcours, les Apprentis d'Auteuil, sans oublier les équipes de France Terre d'asile regroupées autour du Caomida, de la plate-forme, de Dominique Bordin, le responsable du département mineurs, et de Lisa Vitturi mais aussi l'association Jeunes errants à Marseille, le Cos à Bordeaux...

Départements opérateurs, et représentants de l'État, dans ses différentes composantes, c'est le cocktail nécessaire pour faire avancer cette problématique et aboutir à une amélioration du dispositif global de prise en charge.

Mais pour cela il faut savoir de qui et de quoi nous parlons.

Les rapports autour de la question des mineurs isolés étrangers depuis 2000 se sont succédés.

Le phénomène de l'arrivée de mineurs sur le territoire national et européen a été ausculté sous de multiples coutures. Depuis le rapport commandé par la DPM, publié par l'Adri, et dont M^{me} Etienne nous entretiendra, à différents groupes de travail sur les modalités d'accès au territoire notamment au niveau régional, en passant par le remarquable travail parlementaire de Monsieur Rolland. Il ne manquait plus qu'un rapport de l'Inspection générale de l'action sanitaire et sociale.

C'est chose faite à ma connaissance depuis 48 heures ou 72 heures.

Nous pouvons donc cerner les difficultés et tenter d'y répondre. En établissant des constats ; des bilans, c'est ce que fera la représentante du défenseur des enfants, M^{me} Naudin.

L'approche du ministre de l'Intérieur qui prédomine pour l'instant sur ce dossier a été de considérer que tous ces flux, d'ailleurs bien difficiles à appréhender de manière certaine, étaient d'abord l'œuvre de filières parfaitement organisées et que la seule réponse était de privilégier le retour de ces jeunes gens dans leur pays d'origine pour casser l'économie de ces filières.

Allez, soyons justes, ces filières existent, elles doivent être combattues avec la plus extrême vigueur lorsqu'elles sont criminelles mais il convient de ne pas confondre

victimes et les bourreaux. Les bourreaux, on les traque, les victimes, on les protège. **Ce n'est pas la logique du retour qui doit être privilégiée pour ces jeunes mais celle de la protection et de la reconstruction.**

Dire cela n'est pas simplement une clause de style. Cela détermine la suite.

Ce n'est pas parce que on casse le thermomètre que le malade n'a plus la fièvre ; Ce n'est pas parce qu'on ferme Roissy que l'on a réglé le problème des flux migratoires et accessoirement l'arrivée de mineurs. Demandez aux départements.

Ce n'est pas parce qu'on renvoie des mineurs sur leur continent de provenance sans précaution aucune et souvent au mépris de nos engagements internationaux que pour autant les conflits et les raisons de venir cessent. Ce ne sont pas les dispositifs d'accueil qui font appel d'air. Mais plutôt l'état du monde, tel qu'il est, tel qu'il va. Je le dis souvent.

Imaginez une jeune fille, un jeune homme, originaires d'un pays en développement, en conflit, je ne pense pas qu'à l'Afrique. Comparez sa situation avec un jeune homme, une jeune fille de la vieille Europe.

La plus criante des inégalités est que l'espérance de vie de l'un varie de 10 à trente ans avec l'autre. Face à cette inégalité là, ne risqueriez vous pas votre vie. Angéline Etienne nous expliquera la catégorisation de ces jeunes mineurs isolés. Ce qui était d'un point de vue sociologique sans doute nécessaire pour mieux appréhender le phénomène a été instrumentalisé pour tordre les réponses publiques dans un sens à priori coercitif. Tous ces jeunes gens s'ils ont un point commun qui est à priori la minorité ne se ressemblent pas et nous aborderons prioritairement dans notre colloque la question des mineurs isolés demandeurs d'asile eu égard à notre objet social.

À considérer en priorité l'organisation de filières, la réponse publique en vient à nier que beaucoup de ces jeunes fuient des zones de guerre.

C'est si vrai que dans le rapport final élaboré par le préfet de région Ile-de-France, il y a un an et demi après avoir démontré que pour casser l'économie des filières il fallait organiser le retour immédiat il écrivait « Le nombre de ceux qui fuient des zones de guerre est très limité et la France se doit évidemment de les accueillir ».

Monsieur Landrieu disait cela en 2002 dans un contexte où quelques 250 mineurs étaient recensés à l'Ofpra.

Seulement voilà Ils sont maintenant plus de 1 000 ; que s'est-il passé ? Moins de dix pour cent de l'ensemble des mineurs étrangers recensés l'étaient au titre de l'asile en 2002 contre près de 30 % aujourd'hui.

Nous disions depuis des années que nombre de demandes d'asile n'étaient pas déposées à l'Ofpra parce que la procédure d'accès à la nationalité française était bien plus simple et rapide.

Gérard Castex secrétaire général de l'Ofpra nous dira ce qu'il en pense et comment l'ofpra a répondu à cette question ; quel est l'état de la situation.

Pour nous elle n'est pas bonne car il y a de multiples confusions sur le rôle des uns et des autres, sur qui exerce la compétence et pour faire quoi entre le procureur, le Juge des Enfants, le Juge des Tutelles et l'administrateur ad hoc.

J'ai dans les mains des situations kafkaïennes, des dossiers inextricables, majeurs pour les uns, mineurs pour les autres, sans état civil.

FTDA soutenait la mise en place de l'administrateur ad hoc, tout comme la CNCDH, mais pas de cette façon. Force est de constater que les résultats sont à l'inverse de ceux attendus : ils doivent assurer la protection des jeunes, et pas faciliter leur éloignement, ou avaliser des situations de non droit. M^{me} Favre-Lanfray nous fera part de son avis sur la situation. Au jour d'aujourd'hui, les administrateurs ad hoc sont saisis pour des jeunes que l'expertise osseuse a déclaré majeurs. Plus généralement, les procureurs de la République refusent de désigner un administrateur ad hoc pour des jeunes déclarés majeurs à l'issue de l'expertise osseuse. Nous avons le cas d'un jeune mineur reconnu réfugié pour lequel l'OFPRA demande la désignation d'un administrateur ad hoc pour pouvoir lui confirmer officiellement sa décision.

La question de l'expertise d'âge posée depuis 20 ans n'a toujours pas avancé. Comme l'a dit le Comité des Droits de l'enfant, la technique utilisée en France n'est pas assez moderne et elle est inadaptée aux mineurs que nous rencontrons. Est-il vraiment si difficile de mettre en place une méthode scientifiquement fiable ? Nous espérons que le Professeur Fournier pourra nous apporter des éclaircissements sur la question. À défaut d'obtenir une vérité scientifique en la matière, quelles solutions peuvent être proposées pour sortir de l'hypocrisie actuelle ?

Et puis évidemment la grande question reste celle de la prise en charge.

Qui assume la compétence, et qui paie ?

Je crois savoir que le rapport de l'Igas réaffirme la compétence des conseils généraux en matière de protection de l'enfance.

Si ce n'était que cela, j'aurais envie de dire ; la belle affaire. Cela fait vingt ans que nous le savons.

Il y a vingt ans, le président du conseil général du Val-de-Marne, communiste, appelait l'État à prendre ses responsabilités en matière d'accueil de mineurs étrangers ; c'était au moment de l'arrivée de mineurs en provenance du sud-est asiatique. Aujourd'hui, c'est le président du conseil général de la Mayenne, Jean Arthuis, qui fait de même.

Il faut absolument sortir de ce dialogue de sourds entre l'État et les départements et généraliser les bonnes pratiques. Des propositions seront formulées cet après-midi à partir d'expérience de collectivités locales, de services déconcentrés de l'État et d'opérateurs associatifs.

Ces expériences montrent qu'une coordination des différents acteurs est possible et que lorsqu'elle se met en place, elle produit des résultats encourageants. Pourquoi ce qui est possible localement ne serait pas généralisable au niveau national voire européen ?

Les associations, les services sociaux de l'État comme des départements sont trop souvent isolés faute de coordination et de directives nationales claires. Les bonnes

volontés, les initiatives locales ne suffisent pas à pallier l'absence d'un dispositif d'accueil pensé au niveau national. Trop d'obstacles demeurent en terme d'accès la formation professionnelle (Amendement Rolland). La situation des jeunes sans papiers scolarisés par l'Education Nationale a fait l'actualité ces derniers jours et a provoqué un mouvement de solidarité. L'amendement déposé par le député Rolland, qui nous fait l'honneur d'être là aujourd'hui, aurait constitué un énorme progrès si le Ministère de l'Intérieur avait cru bon livrer un combat d'arrière garde afin d'en limiter la portée.

En ce qui concerne l'Europe, les mineurs isolés étrangers constituent une préoccupation constante, il n'en demeure pas moins que cela n'a débouché sur aucune proposition concrète.

À travers les différents programmes européens dont nous faisons partie, nous ne pouvons que constater l'éparpillement des politiques et des pratiques en la matière.

Comme vous pouvez le constater, il était urgent d'aborder le sujet et d'ouvrir le débat. Nous espérons que la qualité des acteurs institutionnels présents permettra d'apporter des réponses à nos interrogations, qui sont largement partagées par l'ensemble des associations oeuvrant pour la protection des mineurs isolés.

Nous n'épuiserons pas bien sûr l'ensemble de la question mais au moins, nous aurons contribué à la clarifier.

Essai de catégorisation des mineurs isolés étrangers en France

Angéline Etiemble, Sociologue

Je vais exposer, dans les grandes lignes, une typologie que j'ai esquissée dans les années 2001-2002 à la suite d'un travail réalisé pour la Direction de la Population et des Migrations, qui s'interrogeait à l'époque sur la population des mineurs isolés étrangers. À savoir : qui étaient-ils ? Où étaient-ils ? Combien étaient-ils ? Questions pour lesquelles j'ai effectué deux démarches : d'une part, j'ai fait passer un questionnaire auprès des conseils généraux et des services de l'Aide sociale à l'Enfance. D'autre part, j'ai mené une enquête qualitative en me rendant dans les départements ciblés par la DPM afin de rencontrer des intervenants de l'Aide sociale à l'enfance, de la justice, du milieu associatif et des mineurs isolés.

Les résultats de cette étude ont été publiés en 2002. Depuis, je continue à m'intéresser à cette population de différentes manières : en participant, comme aujourd'hui, à des colloques, journées d'études, séminaires et autres formations. Par ce statut de « nomade » au sein du territoire français, je m'aperçois que, d'un département à l'autre, ce sont les mêmes questions, les mêmes constats, les mêmes diffi-

cultés qui sont exposées. Par ailleurs, dans le département d'Ille-et-Vilaine d'où je suis originaire, je réalise, dans le cadre d'une permanence associative, des entretiens avec des jeunes isolés pris en charge par le département.

Je vous propose donc une catégorisation qui n'a rien de nouveau. En effet, vous l'avez pu la découvrir dans Migrations Etudes ou dans la revue Hommes et Migrations (« Enfants sans frontières »). C'est une typologie, autrement dit un outil de compréhension et d'analyse des trajectoires migratoires des mineurs. Elle ne reflète pas stricto sensu la réalité et, par conséquent, ne doit pas être utilisée comme un nouvel instrument d'étiquetage et de stigmatisation de ces mineurs. De plus, proposer une typologie est assez paradoxal à l'égard d'une population que j'ai qualifiée de « hors normes » tant elle paraît inclassable à plus d'un titre. Cette typologie renvoie donc à des catégories analytiques et les mineurs décrits ici, en quelque sorte, n'existent pas.

Les pays de provenance des mineurs isolés reflètent la cartographie des guerres, des conflits, des persécutions, de la pauvreté, de l'exploitation ainsi que l'état des relations nord-sud. Tous ces aspects sont fortement corrélés. Nous savons que les pays pauvres connaissent bien souvent l'instabilité politique, sinon la guerre, et que les droits de l'homme n'y sont pas toujours, loin s'en faut, respectés. Mais ces aspects, dans notre réalité, sont associés à différents dispositifs, pas forcément complémentaires.

Il serait donc tentant d'établir une typologie selon les zones géographiques et les nationalités des enfants. En effet, nous pourrions dire, par exemple, que les Roumains ont tel profil, que les Chinois ont tel autre. Cependant, une telle tentative est vaine au regard du nombre élevé de nationalités représentées – les mineurs accueillis à l'Aide sociale à l'enfance étaient ressortissants d'au moins 75 nationalités en 2002. Il paraît donc absurde de construire une typologie par nationalité. En outre, les trajectoires migratoires sont diverses et les histoires individuelles sont singulières à l'intérieur d'un même pays. Ainsi, la question des enfants roumains dévoile des problématiques migratoires très différentes. C'est la même chose pour les Chinois ou les enfants d'autres nationalités. La typologie présentée a donc été construite en produisant un « effet de loupe » sur une première motivation au départ. Elle est rarement unique, mais plus souvent mêlée à d'autres motivations qui amènent des mineurs à quitter leur pays d'origine.

Les mineurs isolés arrivent en France par voies terrestres, aériennes ou portuaires. Leur voyage a duré quelques jours, quelques mois, parfois quelques années. Ils sont contrôlés à la frontière et placés dans une zone d'attente ou ils entrent sur le territoire sans avoir été contrôlés. Ils sont accompagnés à leur arrivée ou bien sont déjà seuls. Certains sont des mineurs rejoignant des compatriotes ; d'autres ne connaissent personne en France. Les contextes politiques, familiaux, économiques, qui président au départ, se mêlent de manière très étroite. Ceci étant dit, cinq profils de mineurs isolés étrangers peuvent être envisagés.

1^{re} catégorie : les exilés.

Les mineurs isolés viennent de toutes les régions ravagées par les guerres, les conflits ethniques. Ils fuient leur pays par crainte des répressions liées aux activités politiques de leurs proches, ou en raison de leur appartenance ethnique. Leurs parents ont été tués ou sont portés disparus depuis des années, des mois ou quelques jours. À les entendre, il s'agit de familles « en miettes », fragilisées par les conflits. Leur histoire laisse entrevoir une succession d'événements familiaux, de pertes : un premier parent est décédé, un frère, une sœur aînée puis quelques années plus tard, un nouvel événement familial déclenche le départ.

Des exilés sont passés par des camps de réfugiés ; d'autres ont été recueillis par des proches, des voisins, des communautés religieuses, des organisations humanitaires qui les font prendre un bateau, un avion, parfois les accompagnent jusqu'à la frontière. Ces accompagnateurs sont plus ou moins bien intentionnés. Ils peuvent effectivement être soucieux de mettre ces jeunes à l'abri, de les protéger mais leur projet peut être aussi de les exploiter de diverses manières.

2^e catégorie : les mandatés

Ce sont des mineurs qui sont incités à partir par leurs proches afin d'échapper à la misère. Leur mandat, c'est de se rendre en Europe pour y travailler, envoyer de l'argent à leur famille restée au pays. Pour d'autres, ce mandat existe mais il est différé : il passe par la poursuite des études, la formation, l'apprentissage, l'accès à l'école... Pour cette deuxième catégorie, nous sommes davantage dans une stratégie de réussite économique et sociale. Stratégie présente dans le pays d'origine mais qui a été sabrée, mise à mal par le contexte politique, la guerre ou bien en raison du coût élevé de la scolarité.

3^e catégorie : les exploités

Ces mineurs sont aux mains de trafiquants de toutes sortes, parfois avec la complicité des parents, avant même d'arriver en France. Leur exploitation est polymorphe : prostitution, travail clandestin, mendicité, activités de délinquance. Ils sont, en tant qu'enfants, des victimes de choix de la traite des êtres humains. Je voudrais souligner ici la nécessité de vigilance et de rigueur, notamment par rapport à ces populations, dans le vocabulaire employé : les termes de trafic, traite, filière, réseau sont évoqués de manière globalisante bien qu'ils ne recouvrent pas des réalités identiques. Les filières, dans l'état actuel de la circulation des étrangers dans le monde, sont quasiment incontournables. Les enfants comme les adultes font appel aux services, monnayés, des mêmes passeurs. Parler de réseau comme on parle des filières prête à confusion car le terme de réseau, lui, sous-entend, dans ce contexte, l'exploitation de l'être humain. Les termes de trafic et de traite des êtres humains désignent également des phénomènes différents, même s'ils sont bien souvent associés. Les employer l'un pour l'autre fait obstacle à la compréhension et à la lutte contre ces phénomènes.

4^e catégorie : les fugueurs

Ce sont des enfants qui quittent leur domicile familial, ou l'institution dans laquelle ils vivaient, en raison d'un conflit, de maltraitements. Leur fugue les conduit bien au-delà de leur pays d'origine.

Je dirais que c'est une figure « traditionnelle » de l'Aide sociale à l'enfance et de la prévention spécialisée.

5^e catégorie : les errants

Les errants connaissent déjà la situation d'errance dans leur pays d'origine. Pendant des mois, des années, ils ont vécu de la mendicité, de petits boulots, voire de prostitution. Avec le temps, ils s'éloignent progressivement de leur milieu d'origine et décident un jour de tenter leur chance dans un pays riche.

Je voudrais préciser que ces enfants, certes, ont connu l'errance dans leur pays d'origine mais ils ont connu la rue de manière épisodique. Autrement dit, ils n'y ont pas grandi, ils ne se sont pas constitués dans la rue. Ils traînaient dans la rue mais ils n'étaient pas des enfants des rues. C'est une distinction importante à faire et qui a été bien analysée par l'association marseillaise Jeunes Errants.

Contrairement aux errants, les enfants des rues vivent complètement dans la rue depuis l'âge de quatre, cinq ou six ans. Ils ont été socialisés au mode de vie de la rue. Ils sont trop déstructurés, trop faibles pour quitter leur territoire.

Les errants, quant à eux, traînent dans la rue à la sortie de l'orphelinat ou bien parce que leurs parents n'ont pas d'argent pour les scolariser ou les nourrir. Ils poursuivent leur itinéraire d'errance en quittant leur pays et en traversant les frontières, circulant dans différents pays.

Certains vont devenir de vrais errants, passant rapidement d'une ville à l'autre, d'un pays à l'autre, prenant des toxiques, commettant des actes de délinquance. Ils ne sont pas en grand nombre mais leur visibilité dans l'espace urbain est souvent source d'inquiétudes pour les citoyens et les pouvoirs publics.

La frontière entre ces différents profils est très perméable, que ce soit dans le pays d'origine, en France ou à travers les itinéraires qui les conduisent en Europe.

Ainsi, les exilés sont porteurs d'un mandat familial, même s'il n'est pas toujours explicite. Pour eux, il est important et urgent de sauvegarder leur lignée, de sauvegarder la famille. Ils sont donc les représentants, voire les survivants, d'une famille détruite ou en péril.

Les mandatés deviennent des exploités quand il leur faut travailler pour rembourser la dette voyage aux passeurs.

Certains sont en rupture avec leur famille, qu'ils soient exploités ou fugueurs. Ainsi que vous le savez, ils sont tous susceptibles de connaître l'errance, de vivre dans la rue avant d'être repérés par une association, un service social ou la police. Cette errance sera de quelques jours, de quelques semaines, voire davantage.

Par conséquent, quelle que soit la raison de leur venue en France, ils peuvent être victimes de la maltraitance des adultes, tant dans leur pays d'origine qu'au cours de leur périple ou lors de leur séjour en France.

Telle est la catégorisation que je vous propose. Catégorisation qui rejoint en partie celle construite empiriquement par les différents intervenants que j'ai pu rencontrer. Tout un chacun y allant de sa typologie, de sa catégorisation. On m'a souvent expliqué qu'elle était élaborée à partir des « constats de terrain » concernant le public rencontré.

En fait, nous nous apercevons, en analysant les catégorisations des uns et des autres, qu'elles sont sous-tendues par un ensemble de réponses à des questions implicites : qu'est-ce qu'un enfant en danger ? Qu'est-ce qu'un étranger ? Qu'est-ce qu'un réfugié ? Qu'est-ce qu'un demandeur d'asile ? Ces questions et réponses sont en grande déterminées, d'une part, par les représentations, les opinions, les idéologies des uns et des autres concernant l'immigration et, d'autre part, par leurs cultures et positionnements professionnels.

À cet égard, le vocabulaire désignant les mineurs isolés illustre le climat ambiant. « Mineurs clandestins », « irréguliers », « SDF », « mineurs déferés », « mineurs contestés », « faux-mineurs » sont autant de qualificatifs du registre de la suspicion, de la manipulation, de mensonge... Le terme même d'enfant est rarement utilisé.

Au regard du traitement social de la situation des mineurs isolés, nous voyons qu'aux catégorisations de la population correspond un traitement social différencié, qui donne du sens et s'exprime dans la pratique des différents professionnels.

Par conséquent, au regard du traitement social de la situation des mineurs isolés, la présence des exilés paraît le plus souvent légitime et, la demande d'asile, la réponse la plus évidente à leur situation. À leur égard, l'application du cadre de l'enfance en danger ne semble pas poser trop de problème.

La présence des autres mineurs paraît, quant à elle, beaucoup moins légitime. Les mineurs sont soupçonnés d'être à la fois manipulés et manipulateurs : ils seraient dans le mensonge concernant leur identité, leur âge, les raisons de leur présence en France. Ils sont à la fois victimes et délinquants. Les réactions à propos de ces mineurs sont beaucoup plus ambivalentes. L'application de la grille Enfance en danger à leur situation est plus incertaine que pour les exilés. Ils ne sont pas forcément considérés comme des enfants en danger. À fortiori si eux-mêmes ne « demandent pas de protection » comme semblent le manifester ces mineurs qui fuguent très rapidement une fois qu'ils sont placés dans les foyers ou ceux qui sont connus à la suite d'une arrestation.

La loi récente sur l'immigration, conformément à la résolution européenne de 1997 concernant les mineurs isolés, pose une alternative : soit le mineur est demandeur d'asile et il faut assurer sa protection dans le pays où il sollicite l'asile, soit il est appelé à retourner dans son pays et il faut organiser son retour dans des conditions respectueuses. Cette alternative paraît difficile à appliquer aujourd'hui car les conditions de sa réalisation sont défailtantes.

Je vous remercie.

Pierre Henry

Nous vous remercions Angéline Etiemble pour la clarté et la concision de vos propos.

Contrairement à ce qui était prévu dans le programme, je vais procéder à une inversion entre Madame Odile Naudin et Monsieur Gérard Castex. Madame Odile Naudin est chargée de mission auprès de l'organisme Défenseur des Enfants et écrit de nombreux articles sur les enfants dans l'École des Parents dont elle a été la rédactrice en chef. Elle est aussi coauteur de plusieurs livres écrits en collaboration avec des pédopsychiatres.

La raison de l'inversion est que le Défenseur des Enfants a une mission très large, qui concerne l'ensemble des enfants, alors que Monsieur Castex interviendra uniquement sur les mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile en France. Il était donc logique de céder la parole à Madame Naudin dans un premier temps.

La situation des mineurs étrangers isolés en France, juridiquement contestable

Odile Naudin, chargée de mission auprès du Défenseur des enfants

L'adjectif « contestable » a deux significations, si l'on en croit les dictionnaires : « qui peut prêter à discussions », ou bien « dont les droits ne sont pas reconnus ». Pour les mineurs étrangers isolés ces deux sens sont réunis : leur situation prête à discussions car précisément leurs droits, tels qu'ils sont définis dans la CIDE, ne sont pas toujours pleinement reconnus.

Il est important que France Terre d'Asile ait inscrit cette question dans le titre général de cette journée « 20 ans de décentralisation, pour quels progrès dans la protection des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile ». En effet l'argument principal en faveur de la décentralisation des politiques d'aide à l'enfance était de favoriser un traitement des situations au plus proche du terrain, rattachant chaque enfant à un territoire, celui de la circonscription d'action sociale pour l'aspect social, celui du ressort du tribunal pour enfants pour l'aspect judiciaire. Mais qu'en est-il pour les populations migrantes, qui précisément ne sont pas liées à un territoire ? Certains élus locaux apportent leurs réponses, comme ce Président de Conseil général dans un récent entretien au Figaro : « l'État doit définir des règles précises et ne pas laisser les collectivités locales gérer seules ce type de dossier. Les jeunes qui arrivent ici pourraient atterrir n'importe où en France. » Si l'État, en réponse, rappelle que la protection de l'enfance relève des compétences décentralisées, tout est en place pour un dialogue de sourds, où chacun essaiera de trouver une argumentation tant administrative que juridique ou judiciaire pour renvoyer à d'autres ses propres responsabilités.

Comment se situe le Défenseur des Enfants sur cette question ?
Peut-être est-il utile de rappeler en quelques mots les fonctions de l'institution.

Le Défenseur des Enfants.

Le 6 mars 2000 le Parlement français a voté une loi instituant un Défenseur des Enfants. Autorité de l'État, indépendante. Le Défenseur des Enfants ne reçoit d'instructions d'aucun Ministère, d'aucune Administration, d'aucune autre Institution, publique ou privée. Son rôle est de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant, tels qu'ils ont été définis par la loi ou par un engagement international telle la Convention internationale sur les droits de l'enfant, ratifiée par la France en 1990. Son intervention a donc lieu pour tout jeune de moins de 18 ans, présent sur le territoire français, quelle que soit sa nationalité. Il a quatre missions :

- Recevoir, analyser et tenter de faire régler des cas individuels à propos desquels les droits de l'enfant n'ont pas été respectés et qui n'ont pu être résolus par les multiples structures dont dispose la société en ce domaine
- Identifier d'éventuels dysfonctionnements collectifs se produisant au détriment des mineurs dans leurs différents cadres de vie : en famille, à l'école, à l'hôpital, en prison,...
- Initier ou proposer des modifications de textes législatifs ou réglementaires, des changements de pratiques afin que les droits de l'enfant soient mieux pris en compte et respectés ;
- Mettre en place des actions d'information et de formation afin que les adultes et les enfants connaissent ces droits et puissent ainsi mieux les exercer.

Claire Brisset a été nommée Défenseuse des Enfants par le Conseil des Ministres du 3 mai 2000, pour une durée de six ans.

Les missions confiées au Défenseur des enfants résultent d'un constat. Il arrive que dans une société démocratique et qui a pourtant mis en place de nombreuses instances efficaces pour veiller au développement et au bien-être des enfants, des dysfonctionnements se produisent notamment de la part des services publics. De tels comportements ne respectent pas les droits des enfants et peuvent même placer ceux-ci dans de véritables situations de danger. Ceci apparaît d'autant plus grave lorsqu'il s'agit des parents ou des différentes institutions qui ont la charge de cette protection, par exemple des services des Conseils généraux en charge de la protection de l'enfance (Aide Sociale à l'Enfance), des associations ou familles d'accueil auxquelles sont confiés judiciairement des enfants, des services de police, de l'univers scolaire ou médico-social... Le poids des décisions judiciaires-ou de leur absence- est très important. Tout cela malgré, ou parfois hélas à cause, des décisions judiciaires. Dans un pays comme la France où l'immense majorité des 13,5 millions de mineurs voit ses droits respectés, il reste cependant des situations dans lesquelles ces droits sont bafoués.

Les droits des enfants migrants.

Dès le début de son activité, le Défenseur des enfants a été saisi de cette question. Durant les cinq premiers mois de fonctionnement, en 2000, alors que l'Institution était encore peu connue, les mineurs étrangers représentaient déjà 4 % des motifs de saisine. Cela avait conduit le Défenseur des Enfants à s'adresser à Monsieur Hubert Védrine, alors Ministre des Affaires Etrangères, afin que soit respecté le droit, reconnu aux enfants étrangers vivant habituellement à l'étranger, de rendre visite, pendant leurs vacances scolaires, à l'un de leurs parents résidant en France, en particulier lorsqu'il s'agit d'un droit de visite reconnu judiciairement. Il ne s'agissait pas d'enfants migrants, bien au contraire. Mais l'argument avancé par certains services consulaires aux familles, pour s'opposer à la délivrance de tels visas était déjà celui du « risque migratoire ».

À cette même période la Défenseuse des Enfants était saisie de la situation de plusieurs mineurs étrangers isolés arrivant en France par la voie aérienne. Après des visites dans les zones d'attente des aéroports de Roissy et d'Orly en septembre et octobre 2000, la Défenseuse rendait son premier avis public, en octobre 2000. Il concernait les droits des mineurs étrangers isolés. La Défenseuse affirmait déjà plusieurs principes, qui restent pleinement d'actualité cinq ans plus tard :

- La nécessité de mener une politique publique d'aide au développement, de surveillance et de contrôle des mouvements financiers liés aux trafics liés aux zones d'instabilité.
- L'importance de la lutte contre les réseaux de travail forcé, de prostitution et de pédophilie, y compris sur notre territoire, en métropole et outre-mer.
- Le maintien de la présomption de minorité des enfants arrivant à la frontière, dans les situations floues, où subsistent des doutes, présomption qui ne devrait être remise en cause que par décision judiciaire, sur un faisceau d'indices et non sur la seule expertise d'âge osseux, dont on connaît l'incertitude diagnostique, même si elle se double d'examen dentaires ou pubertaires.
- La transformation radicale des zones d'attente. Les mineurs ne devraient pouvoir être retenus plus de 48 heures, le temps de saisir le Juge des Enfants, magistrat explicitement chargé de la protection des mineurs, et le Juge des Tutelles, pour ceux d'entre eux qui resteront sur le territoire français.
- L'abolition de la pratique des sauf-conduits, délivrés directement par les services de police, véritables passeports pour la clandestinité.
- La nécessité de recourir à un administrateur ad hoc à champ élargi, notamment pour l'instruction éventuelle de la demande d'asile.
- Le suivi de ces mineurs par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance, avec une dotation financière spécifique de l'État aux départements, et la formation de personnels aux caractéristiques de l'accueil de ces mineurs.

La nécessité d'ouvrir l'accès à l'apprentissage pour ces mineurs dès l'âge de

seize ans, afin d'éviter de les laisser désœuvrés et sans avenir professionnel, situation propice aux attitudes délinquantes.

Le fait qu'en 2004, la défense des mineurs étrangers soit devenue le troisième motif de saisine de l'Institution (11 % des requêtes), après les conflits liés à la séparation des enfants et de leurs parents et ceux liés à l'école, révèle l'acuité du problème et l'importance des dysfonctionnements persistants. Ces mineurs ne sont en effet que quelques milliers parmi les 13,5 millions d'enfants en France.

La situation ne s'est donc que peu améliorée en quatre ans, si ce n'est sur quelques points comme la suppression de la pratique des sauf-conduits, la parution du décret sur l'administrateur ad hoc (dont la pratique s'avère pour l'instant souvent plus formelle que pleinement efficace, du fait en particulier qu'il n'a pas accès à la zone dite internationale entre la passerelle et la zone d'attente), l'ouverture du Lieu d'Accueil et d'Orientation, géré par la Croix Rouge Française à Taverny, la formation de personnels spécialisés dans plusieurs départements et le fonctionnement de réseaux entre institutions qui traitent de ces questions

À côté de ces quelques avancées, il reste encore beaucoup à faire. Lors de l'examen du rapport de la France par le Comité de suivi de la CIDE, auprès du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies, à Genève, le 2 juin dernier, notre gouvernement a dû répondre à des questions nombreuses et incisives sur le traitement réservé aux mineurs étrangers. Le Comité, dans ses recommandations à la France, remises le 4 juin, a insisté sur les points suivants : il est anormal de maintenir dans une même zone des mineurs et des majeurs ; il est anormal de renvoyer dans leur pays d'origine des mineurs sans aucune décision judiciaire et sans procéder à une évaluation de leur situation familiale ; les conditions d'accès au droit pour ces mineurs restent mal définies ; le recours à la technique de l'âge osseux est critiquable. De ces constatations se déduisent a contrario plusieurs recommandations, en particulier la nécessité d'abandonner la référence à l'âge osseux, d'établir des normes garantissant l'accès aux services de base, en particulier en termes d'éducation, de santé et d'assistance juridique et d'avoir une approche coordonnée et des données statistiques fiables afin de mieux connaître cette population et de proposer des réponses adaptées.

Les points qui font débat aujourd'hui.

- La notion de danger. C'est elle qui justifie la saisine du Juge des Enfants. Pour la Défenseure des Enfants, l'isolement par rapport au titulaire de l'autorité parentale est un facteur de danger. Le fait, pour certains mineurs, d'être entre les mains de trafiquants ou de réseaux de traite des êtres humains est un facteur de danger accru.

Sauf « dérapages » individuels de tel policier ou de personnes retenues, la présence en zone d'attente n'est pas en soi une situation de danger. Elle est par contre inadaptée pour un mineur, si l'on veut rester fidèle aux engagements pris en ratifiant la CIDE.

Le danger peut venir du refus d'admission sur le territoire et du refoulement vers le dernier point de transit ou le pays d'origine. Pour le DE, il n'est pas du rôle des services de la PAF d'apprécier la notion de danger dans ces endroits ; la notion de danger relève de l'appréciation de l'autorité judiciaire, du Juge des Enfants. Bien entendu, il peut s'appuyer sur des informations recueillies par la PAF, à travers le SCTIP ou les attachés d'ambassade, mais aussi par le SSI, l'UNICEF, la CICR, le HCR...

- La notion de minorité. Nous renvoyons à l'intervention du Professeur Fournier sur les techniques d'appréciation de l'âge chronologique. Cette question est suffisamment récurrente, malgré toutes les critiques déjà apportées, pour que la Défenseure des Enfants en ait saisi le Comité Consultatif National d'Ethique pour qu'il rende un avis sur le sujet.

- Le débat sur les compétences respectives du Juge des Enfants et du Juge des Tutelles. Nous renvoyons à l'intervention du Président Hervé Hamon. La Défenseure des Enfants s'est déjà prononcée à ce sujet. La Cour d'Appel de Paris également.

- La question de l'identité et de l'état civil. M. Castex a rappelé que l'OFPRA est habilité à établir l'état civil des demandeurs d'asile. Il faut rappeler que l'Aide Sociale à l'Enfance est parfaitement habilitée à demander que soit établi un état-civil provisoire d'un mineur qui lui est confié. Cette possibilité est beaucoup trop peu utilisée.

- La question de la compétence territoriale. La Cour d'Appel de Paris s'est prononcée également sur cette question. Le Président Hamon l'évoquera probablement. Il y a aujourd'hui tous les éléments pour savoir quel service sera compétent.

- Enfin, la question de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'Administrateur ad hoc est-il toujours à même d'en être le porte parole ? La situation est manifestement très variable selon les cas et leur niveau de formation. Pour la DE, il y a nécessité d'une double compétence, en terme de connaissance des mineurs et en terme de droit des étrangers ; S'y ajoute pour les AAH présents dans les procédures de demande d'asile, la connaissance du statut de réfugié et de la convention de Genève.

Il paraît important que la Cour de Cassation soit conduite à se prononcer sur la question de l'applicabilité directe de la CIDE dans le champ de la justice judiciaire, comme l'a déjà fait depuis longtemps le Conseil d'État dans le domaine de la justice administrative. La Cour de Cassation devrait se prononcer à nouveau sur ce sujet fin 2005. On peut en espérer un renfort juridique pour mettre un terme à cette insécurité juridique qui affecte les mineurs étrangers. Il appartiendra en parallèle à l'administration nationale de prendre des décisions de clarification, notamment sur la répartition financière des charges entre État et départements. Il y a 15 ans on avait su trouver des solutions pour les mineurs isolés du sud est asiatique ou plus récemment pour ceux du Kosovo.

Pierre Henry

Merci Madame Naudin pour ce bilan et l'ouverture d'un certain nombre de dossiers. Avant de céder la parole à Monsieur Gérard Castex, je voudrais saluer la présence parmi nous de Madame Stievenard, Adjointe au maire de Paris, et qui interviendra cet après-midi.

Sans plus attendre, je cède la parole à Monsieur Gérard Castex, qui est Secrétaire général de l'OFPPRA depuis 2002, qui est magistrat de formation. Il a occupé un certain nombre de postes au Ministère de la Justice et au Ministère des Affaires Etrangères et va donc intervenir sur les mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile.

Combien sont-ils ? Beaucoup de questions se posent aujourd'hui par rapport à la doctrine de l'OFPPRA, en matière de fixation d'état civil des mineurs, en matière de l'utilisation des expertises d'âge. D'autres questions se posent autour de la protection subsidiaire pour les mineurs isolés. Bref, c'est un chantier important.

Les mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile en France

Gérard Castex, Secrétaire Général de l'OFPPRA

Tout d'abord, je suis très heureux d'avoir été invité à ce colloque de France Terre d'Asile pour parler d'un sujet qui est, aussi, un sujet brûlant pour l'OFPPRA.

Les mineurs isolés demandeurs d'asile sont de plus en plus nombreux. Monsieur Henry a donné des chiffres tout à l'heure, je peux les préciser.

Dans un passé récent, ces chiffres étaient encore raisonnables et nous arrivions à gérer les demandes de manière relativement « confortable ». En effet, voici cinq ans encore, ces mineurs isolés étaient au nombre d'environ 200. Mais depuis leur nombre a augmenté considérablement :

L'année dernière, sur le territoire français, nous arrivions à plus de 1 000 mineurs isolés demandeurs d'asile environ : 1 222 très exactement.

La moyenne d'âge est de 17 ans et demi. Pour les deux tiers, ce sont des garçons. On recense très peu de mineurs isolés de moins de 16 ans.

Les pays d'origine sont très diversifiés : ces mineurs isolés demandeurs d'asile provenaient ainsi ces dernières années, parmi les principaux pays, de la République Démocratique du Congo, de l'Angola, de la Turquie, du Sri Lanka, du Congo Brazzaville, de l'Albanie, de la Guinée Conakry, de la Moldavie et de la Chine.

Le taux d'admission au statut de réfugié pour ces mineurs isolés demandeurs d'asile est traditionnellement supérieur au taux d'admission constaté pour

l'ensemble de nos demandeurs : En 2004, par exemple, alors que le taux d'admission OFPPRA, pour l'ensemble des demandeurs, était d'environ 10 %, il était de 33 % pour les mineurs isolés.

Avec les annulations de la CRR, puisque nous sommes sous le contrôle de la Commission des Recours des Réfugiés, le taux d'admission global, tous demandeurs confondus, était en 2004 à peu près de 15 %. Avec la CRR, il était, pour les mineurs isolés, de 34 %.

Les annulations par la juridiction de contrôle sont peu nombreuses, sans doute en raison du fort taux d'admission OFPPRA.

Les causes principales de cet accroissement de la demande résultent sans doute bien sûr de la multiplication des crises, guerres, et situations de misère constatées un peu partout sur la planète. Ceci dit, il est probable aussi que la récente réforme de novembre 2003 qui a abouti au nouvel article 21-12 du code civil a pu avoir un effet direct sur cet accroissement exponentiel de la demande d'asile de la part de mineurs isolés.

Vous êtes bien placés pour connaître les textes. Il est évident que cette impossibilité désormais de demander la nationalité française en des temps « record », qui était une voie très largement utilisée, a constitué indirectement une incitation à demander l'asile.

Cela dit, il faut rester prudent puisque comme je vous le disais précédemment, l'augmentation ne date pas spécialement de 2003 : elle a été très forte de 2003 à 2004, mais elle existait déjà en 2000, 2001 et 2002.

Bien sûr, l'OFPPRA est tenue à une vigilance toute particulière vis-à-vis de ces mineurs isolés demandeurs d'asile. C'est une catégorie de population particulièrement fragile pour laquelle il faut avoir un œil tout à fait attentif.

Si la définition du réfugié donnée par l'article 1 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés est indépendante de l'âge, l'acte final de la conférence des plénipotentiaires qui a adopté cette convention « recommande aux gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection des réfugiés mineurs, notamment des enfants isolés ».

L'article 22 de la convention de New York sur les droits de l'enfant invite aussi les États à prendre les mesures appropriées pour ces enfants.

Au-delà de ces obligations internationales, nous sommes aussi de plus en plus tenus par ce qui se passe au niveau européen. Vous savez qu'un certain nombre de directives ont été adoptées, ou sont en voie d'adoption, concernant le traitement de la demande d'asile. Et toutes ces directives – directives sur la qualification, directives sur les procédures, directives sur l'accueil – comportent des passages sur les mineurs et sont destinées plus particulièrement à les protéger. Toutes ces directives disent d'ailleurs que ces mineurs doivent être dûment représentés et assistés.

Dans certaines de ces directives, figurent également des principes que je trouve pour ma part très intéressants et que nous pourrions peut-être développer en France. Il s'agit par exemple de la recherche des familles (« tracing »). Beaucoup de nos partenaires européens font déjà un effort approfondi pour rechercher les familles des enfants notamment avec l'aide de leurs ambassades. Pour ma part, je pense que c'est quelque chose que nous devrions encourager en relation avec ce que Madame Etienne disait précédemment à propos des enfants fugueurs, des enfants errants : faire en sorte que les familles en demande soient alertées et retrouvées.

À présent et concrètement comment se déroulent les procédures ?

Pour cela, je dois faire une distinction entre ce qui se passait encore relativement récemment et ce qui se passe à l'heure actuelle où nous sommes confrontés à de nombreuses difficultés et à de nombreuses questions. Il faut dire ici que l'OFPPRA a connu, ces dernières années, de gros bouleversements avec, comme vous le savez, la transformation de l'établissement. Celui-ci n'avait jusqu'à la fin 2003, qu'à traiter si je puis dire que la demande d'asile conventionnelle (Convention de Genève). Il est désormais le guichet unique pour toutes les demandes d'asile, y compris la protection subsidiaire qui est l'une des grandes nouveautés de la loi du 10 décembre 2003.

* * *

Jusqu'à une époque récente, donc, les choses étaient relativement simples parce que nous avions moins de mineurs isolés et que nous disposions d'un protocole avec le Service d'Aide Sociale aux Emigrants par lequel cet organisme nous aidait à trouver un représentant légal pour le mineur. Depuis une décision du conseil d'État « **Khang** » du 9 juillet 1997, l'OFPPRA est en effet obligé, avant d'instruire et de statuer sur les demandes de mineurs isolés, de faire en sorte que ceux-ci soient légalement représentés, les mineurs non émancipés étant juridiquement incapables d'agir pour eux-mêmes.

Cette obligation de trouver d'abord un représentant légal persiste bien sûr mais les choses ont changé avec la loi de 2002 relative à l'autorité parentale qui a créé l'administrateur ad hoc (administrateur ad hoc en zone d'attente, en application de l'article 35 quater de l'ordonnance de 1945, et administrateur ad hoc pour le demandeur d'asile), administrateur ad hoc qui réapparaît dans l'article 11 de la loi modifiée du 25 juillet 52 de la loi du 10 décembre 2003 relative à l'asile.

Les conditions de mise en place de cet administrateur ad hoc ont été laborieuses. Il a fallu d'abord attendre un décret, le 2 décembre 2003, qui a précisé les conditions de désignation. Nous attendons désormais une circulaire d'application. Progressivement l'OFPPRA a commencé à saisir des Parquets pour qu'ils désignent

des administrateurs ad hoc et les réponses se sont avérées variables. Les listes sont loin d'être partout également constituées et certains administrateurs ad hoc n'ont semble-t-il ni la formation ni les informations nécessaires pour traiter les problématiques très spécifiques de la demande d'asile.

L'OFPPRA, est, en ce qui le concerne tout à fait désireux et prêt à aider et à contribuer à une sorte de formation et de sensibilisation à ce sujet, en liaison avec les associations. Nous pourrions y réfléchir.

Toujours est-il que pour une frange non négligeable de demandes, nous sommes confrontés à de vraies difficultés liées au refus de certains parquets de désigner des administrateurs ad hoc au motif que ceux-ci auraient été déclarés majeurs au vu d'une expertise.

Dans certains cas la conclusion s'impose, les faisceaux d'éléments sont tels qu'il est clair que nous avons à faire à un majeur. C'est a priori aussi le cas lorsque des Juges des libertés se sont prononcés parallèlement sur la valeur des dites expertises. Mais pour d'autres cas – et ce sont ceux là qui nous préoccupent – nous persistons à l'OFPPRA à penser que nous avons à faire à des mineurs. Outre les déclarations persistantes et cohérentes des intéressés, appuyés souvent par les documents produits, nous sommes confrontés à des expertises qui ne sont pas du tout satisfaisantes. Telle, par exemple, l'expertise rédigée comme suit (je résume) :

- « Examen clinique : aspect général faisant estimer l'âge de l'intéressé entre 17 et 19 ans ».
- « Radiographie, de la main compatible avec un âge de 18 ans ».
- « Méthodes morphologiques correspondant à un âge de 17 à 19 ans ».
- « Méthode dentaire : correspondant à un âge supérieur à 16 ans ».

« Conclusion : âge probable de l'intéressé de 18 à 19 ans... ! ».

Sur la base de cette conclusion la désignation de l'administrateur ad hoc nous a été refusée.

Pour ce type de demande l'OFPPRA est en contradiction avec la position du Parquet et cela soulève inévitablement un problème.

Fort heureusement, encore une fois ces cas ne sont pas les plus fréquents. Il existe en tout cas un travail d'information et de mise au point à faire sur la validité de certains tests et expertises. En ce qui nous concerne, nous considérons qu'il faut un faisceau d'analyses et que l'on ne peut pas se contenter, comme on le voit parfois, d'une simple radiographie du poignet.

Nous sommes dans un domaine éminemment fragile pour lequel la plus grande prudence est requise. Le doute devrait, à mon avis, profiter à l'intéressé et si une fourchette d'estimation est donnée, ce qui paraît raisonnable, bien entendu, il faudrait utiliser systématiquement la fourchette basse.

Tels sont les problèmes que nous rencontrons. Je suis donc très intéressé de connaître les informations qui seront données sur les progrès à attendre en la matière.

Je voudrais dire enfin un mot sur ce qui se passe à la frontière car parmi les réformes qui ont touché l'OFPPRA ces derniers temps, figure également l'asile à la frontière. Nous disposons d'un bureau à Roissy qui jusqu'à l'été dernier, dépendait du Ministère des Affaires Etrangères, Ce bureau, composé d'agents de l'OFPPRA, donne un simple avis au Ministère de l'Intérieur lorsque les personnes demandent l'asile.

Là aussi, nous devons être vigilants car des personnes se déclarant mineurs se présentent aussi bien sûr, à la frontière. Mais, autant les chiffres sont en accroissement continu pour la demande d'asile des mineurs isolés sur le territoire, autant en zone d'attente ils ont tendance à baisser tous âges confondus.

Il n'en reste pas moins que les intéressés doivent aussi pouvoir disposer, dans de bonnes conditions, de l'assistance d'un administrateur ad hoc*, et faire l'objet, dans le traitement de la demande d'une attention et d'un soin particulier. Il semblerait que cette catégorie de demandeur ne soit pas exactement la même, sociologiquement que celle qui se présente sur le territoire français.

Pierre Henry

Nous vous remercions Monsieur Castex. Avant de poursuivre, je voudrais vous poser une question. Il y a quatre ans, lors du précédent colloque, je me suis souviens que nous avons interrogé le Directeur Général de l'OFPPRA de l'époque et nous lui avons demandé ce qu'il pensait de la création d'une section spécialisée mineurs à l'OFPPRA. Quatre ans après, avez-vous avancé sur cette question ?

Gérard Castex

C'est une question récurrente qui est posée par France Terre d'Asile... ! La réponse que nous faisons traditionnellement, c'est que nous avons, à l'intérieur de chacune des divisions géographiques chargées du « traitement » de la demande d'asile des officiers de protection plus particulièrement spécialisés, sensibilisés aux questions touchant ces mineurs – ils s'agit d'ailleurs de volontaires le plus souvent. Certains ont une expérience et une formation acquises en ce domaine avant leur

arrivée à l'OFPPRA. Il est important en effet que les officiers de protection concernés soient bien armés pour mener des entretiens difficiles, sans doute plus difficiles qu'avec bien des majeurs, et en tout cas très spécifiques.

Ces officiers de protection sont donc répartis dans l'ensemble des divisions géographiques, et jusqu'à présent, de notre point de vue, il nous est apparu bon qu'ils restent aussi en contact avec les autres demandeurs d'asile pour se faire une idée de ce qui se passe globalement dans les pays traités, pour avoir une vision cohérente des situations.

Cela dit, compte tenu de l'ampleur du phénomène, et compte tenu aussi de nos nouvelles contraintes (délais stricts, procédures prioritaires...). Il est évident que nous devons être encore plus attentifs au traitement des demandes pour les mineurs isolés demandeurs d'asile. D'où effectivement l'intérêt d'une réflexion sur une structure plus spécialisée, une structure à vocation horizontale.

Pierre Henry

Je vous remercie pour ces précisions.

Je vous propose maintenant d'aborder la question de l'expertise qui fait manifestement débat avec le Professeur Fournier.

Le professeur Fournier fait partie de l'équipe pédagogique de la Faculté de médecine Paris V et a beaucoup travaillé sur les questions d'expertise osseuse. Pouvez-vous nous dire si des progrès sont envisageables dans ce domaine ?

Quelle méthode fiable pour la détermination de l'âge ?

Professeur Lionel Fournier,

Médecin responsable du service des urgences médico-judiciaires

Tout d'abord, je vous remercie Monsieur le Président de me laisser la parole. Il est vrai que ce n'est pas une situation simple parce que vous savez que cette expertise est un passage quasiment obligé et qu'elle va déterminer des trajectoires in fine qui sont très différentes. C'est donc un temps difficile et de fait, c'est aussi une zone qui est facile à critiquer. Il est normal de la critiquer puisqu'elle a toute une série de faiblesses que je vais vous expliquer. Cela dit, je voudrais vous expliquer aussi pourquoi il y a ces faiblesses.

La première chose à savoir, pour le mode de fonctionnement de Paris étant donné que c'est celui que je connais, c'est que nous avons deux structures, à savoir :

- Les urgences médico-judiciaires de l'Hôtel Dieu qui reçoivent principalement les enfants en gardes à vue pour les examens de compatibilité avec la garde à vue et éventuellement des déterminations d'âge chronologique,

- Et une structure à Trousseau de mineurs dont dépend Caroline Rey et qui voit principalement des enfants qui ne font pas l'objet de mesures judiciaires, au moins dans un premier temps.

Les modes de fonctionnement de ces deux structures sont coordonnées, c'est à dire que nous avons essayé d'avoir un mode de fonctionnement et d'analyse qui soient du même ordre, et que le fait de passer aux UMJ, gardé à vue ou victime, ne change pas le mode de travail, et donc les résultats a priori.

Pour vous donner une idée du nombre de déterminations de l'âge chronologique que nous sommes amenés à faire aux UMJ Hôtel Dieu, il est de l'ordre de 2 000 par an – À Trousseau, il me semble qu'il est de l'ordre de 800 par an. Sur ces 2 000, il y a des mineurs mais il y a aussi des majeurs. Concernant les majeurs, c'est parfois pour déterminer si ces majeurs peuvent être les parents de mineurs qui sont suivis, ou des choses de ce genre.

Tout d'abord, je voudrais vous dire que nous avons habitué le public à fournir des informations en matière de biologie qui sont extrêmement performantes. Lorsque l'on réfléchit à ce que fournit la police scientifique ou la médecine légale en matière de biologie, nous avons comme référence l'ADN, c'est à dire l'identification des personnes. Et là, nous avons des systèmes extrêmement performants parce que nous sommes capables de déterminer un individu parmi la population mondiale. En effet, nous sommes capables de dire « c'est lui », ou c'est éventuellement son jumeau (s'il existe, mais c'est à part dans les mauvais films). Je dois dire que ce sont des occurrences qui sont relativement rares.

Ceci, c'est le résultat d'une biologie qui est la biologie moléculaire qui est très particulière, et qui a été construite sur le mode de l'identification de la paternité, ou en tout cas de la répartition génétique des informations. C'est à dire qu'elle fonctionne intrinsèquement sur le principe de l'identification.

Ce qui est intéressant, c'est que cette biologie moléculaire a une vingtaine d'années en matière d'identification et que les retombées en terme de médecine sont beaucoup plus faibles que ce que nous pourrions attendre pour l'instant. Tout le reste va être de la biologie classique, c'est à dire de l'aspect extérieur du développement. Et la caractéristique de cette biologie-là, c'est la diversité.

Malheureusement et heureusement, les gens ne sont pas tous des clones, ne sont pas tous pareils. Cela veut dire que lorsque vous prenez une population, vous ne pouvez pas avoir des choses qui sont totalement homogènes, et que cela répond obligatoirement à ce que l'on appelle des courbes de Gauss, c'est à dire des courbes en cloche où nous avons la majorité de la population qui est dans la partie centrale de la cloche et qu'il y a toujours des exceptions : il y a toujours des gens qui sont en dehors de la cloche ou qui sortent un petit peu de la moyenne.

Je signale que tous les systèmes biologiques fonctionnent ainsi. Lorsque vous

prenez la taille moyenne de la population française, c'est effectivement 1,74 m mais il y a des gens qui font 1,50 m et il y a des gens qui font 1,90. C'est normal, c'est justement la caractéristique d'une diversité.

Le problème est de savoir si en matière d'âge chronologique, nous sommes performants.

Ce que je peux vous dire, c'est que pour les adultes, nous sommes beaucoup plus mauvais que pour les mineurs.

Si vous le permettez, je veux vous demander de réfléchir à deux choses. D'une part, je vous demande de considérer la population dans cette salle et de déterminer l'âge de votre voisin à cinq près. Vous verrez que ce n'est pas si simple que cela. D'autre part, je vous propose un deuxième exercice qui est de considérer une classe de 3^e et d'essayer de classer les enfants en fonction de leur âge. Dans ce cas-là, vous allez vous retrouver avec une population, avec des petits qui ont l'air de sortir du berceau et des jeunes qui font 1,80 m et qui se rasent tous les jours, en sachant que ces deux catégories ont à peu près le même âge.

Ce que l'on nous demande en réalité, c'est de classer ces gens sur des critères objectifs. Ce que je vous ai demandé, vous ne pouvez pas le faire. D'ailleurs, les classes les plus difficiles à gérer – et les enseignants le savent bien – ce sont les classes de 3^e et de seconde parce que l'on a des enfants qui sont encore en zone prépubertaire et des autres qui ont déjà passé leur puberté et pourtant, ils ont le même âge chronologique.

C'est à dire qu'une population normale n'est pas une population homogène ; c'est une population qui présente une grande diversité et ceci, c'est la norme de la biologie.

Vous pouvez l'accepter ou vous pouvez ne pas l'accepter mais dans l'éventualité où vous l'acceptez, cela veut dire que d'une certaine façon, les résultats qui seront présentés doivent tenir compte de cette incertitude. Alors effectivement, de temps en temps, cela donne des résultats qui sont curieux.

Comment travaillons-nous et quel type de résultat obtient-on ?

Un élément important qui nous sert, c'est que nous allons nous adresser à des gens qui sont dans phases qui correspondent à celle de la puberté, sachant que la puberté dans les populations européennes – et mondiales car c'est un peu partout pareil – commence entre 11 et 13 ans et va jusqu'à 17/18 ans. Par conséquent, nous sommes exactement dans cette période-là.

Pour ceux qui ont des enfants, vous devez constater qu'ils changent très vite : ils prennent 10 cm par an, ils commencent à se transformer...

Donc, nous pouvons examiner des personnes qui sont en transformation, et ces transformations se caractérisent en particulier par une augmentation de la

taille. Augmentation de la taille qui correspond aussi à des modifications au niveau des os. Et si nous avons pris les références osseuses pour essayer de comprendre comment fonctionnait cette période-là, c'est parce que c'est la zone la plus parlante en matière de croissance.

En ce qui nous concerne, notre mode de fonctionnement est le suivant : Premier élément, nous essayons de voir quel est l'état général des personnes qui nous sont présentées. En effet, il est très important d'avoir une idée sur ce qu'elles ont eu comme maladies ou ce qu'elles ont évité comme maladies parce que nous savons qu'il y a un certain nombre de pathologies qui modifient la croissance.

Deuxième élément, nous regardons les caractéristiques de la puberté. La puberté est classée selon un certain nombre de textes de référence ou d'abaques qui sont ce que l'on appelle les classes de Tanner qui se réfèrent principalement à la pilosité pubienne et au développement des caractères sexuels secondaires ; donc principalement des organes génitaux externes chez le garçon. Chez la fille, c'est plus compliqué mais globalement, c'est avant tout des poils pubiens. D'ailleurs, ce qui est intéressant, c'est que dans un système de ce genre nous éliminons les poils de la barbe chez les garçons. En effet, dans cette population de garçons, vous constaterez qu'il y en a à cet âge-là qui se rasent tous les jours et d'autres qui ne se rasent pas. C'est donc un critère qui est l'un des plus mauvais qui pourrait être utilisé.

Le troisième type de critère que nous utilisons systématiquement, c'est le développement dentaire. Nous savons que les dents de sagesse apparaissent, en gros, entre 16 et 18 ans suivant le sexe.

Le dernier élément pris en considération, c'est la radio de la main gauche. La main est un paquet d'os et tous ces os grandissent jusqu'au moment où les cartilages de conjugaison se calcifient. Cette calcification se fait dans un ordre extrêmement précis qui est toujours le même. Ce n'est pas du tout aléatoire et cela se fait toujours dans le même ordre. En fait, les tables qui ont été utilisées pour cette calcification ont été faites à l'envers. C'est à dire qu'ils ont pris des séries d'enfants – de la naissance à l'âge adulte – et tous les ans, sur une centaine d'enfants avec un âge connu, ils ont fait une radio et ils ont regardé en face quel était l'âge réel. Ils ont constaté qu'ils retrouvaient toujours cette courbe en cloche et ils ont déterminé, pour chaque aspect radiologique, un âge avec une incertitude, c'est à dire un âge avec 15 ans plus ou moins un an. Ce que nous définissons en ce qui nous concerne, ce n'est pas un âge mais nous disons que la main ressemble à l'aspect correspondant à 15 ans dans l'abaque. Après, il y aura une variation à interpréter. Mais il n'y a pas d'interprétation sur les abaques puisque c'est simplement comparer deux aspects qui sont suffisamment sensibles en terme de qualité pour que chaque fois que l'on progresse

d'un an dans le système de Greulich et Pyle, il y a des modifications de l'aspect radiologique de la main.

Ce n'est pas un mauvais système sur le fond mais c'est un système qui a ses limites. Effectivement, comme c'est une table qui est très ancienne, nous pouvons nous poser la question de savoir si elle est encore valable, s'il ne faudrait pas la changer et comment nous pourrions l'améliorer.

Une fois que nous avons considéré nos quatre critères – l'aspect de l'état général, l'aspect de la puberté, l'aspect dentaire et l'aspect osseux – nous avons un deuxième temps d'analyses qui est de savoir, d'une part, si nous avons des éléments qui permettent de penser que nous sommes dans une certaine forme de variation, que nous sommes plutôt en dessous de la courbe ou au-dessus de la courbe, et d'autre part de savoir si nous sommes vraiment dans une zone qui pourrait être une erreur complète.

Il y a des erreurs monstrueuses comme le cas, par exemple – cas d'ailleurs qui avait été montré aux Journées françaises de radiologie il y a quelques années – d'un homme de 34 ans, enseignant, qui avait une pathologie endocrinienne réelle et qui avait un aspect radiologique de quelqu'un de 17 ans. C'est une erreur difficile acceptable.

Ce que nous constatons, ce n'est pas cela mais c'est plutôt de savoir si nous sommes un peu au-dessus, c'est à dire si nous sommes plutôt sur la version -1 ou la version +1.

Avons-nous des éléments qui nous permettent de nous positionner ? C'est à dire que suivant un aspect radiologique, pouvons-nous dire que nous sommes plutôt sur la partie basse ou sur la partie haute ?

D'une part, si nous prenons des caractéristiques ethniques, autrement dit si nous prenons les origines des gens avec un pays d'origine supposé, parce que généralement nous n'en avons pas la preuve, nous avons très peu de données. Et lorsque nous essayons d'avoir des références sur l'âge de début de puberté par exemple, si nous essayons d'avoir des références moyennes sur des populations, nous n'avons pas grand chose. La seule chose que nous ayons comme tendance, c'est le fait que dans les pays développés, la puberté semble relativement plus précoce qu'au début du siècle précédent. Cela dit, cela ne change pas énormément.

D'autre part, quand vous essayez de voir comment se développe un enfant, vous le faites à partir de ses habitudes alimentaires. Il est clair que si vous nourrissez des enfants avec beaucoup de protéines, vous leur faites gagner 10 cm de taille. C'est d'ailleurs ce qui a été fait avec les Japonais.

Cela veut dire que lorsque vous modifiez l'alimentation, vous pouvez avoir des résultats qui vont modifier aussi complètement les aspects.

Là encore, nous avons assez peu d'informations fiables, en sachant que le problème auquel nous sommes confrontés, c'est que ce ne sont pas des gens qui

ont une alimentation normale ou équilibrée mais ce sont éventuellement des gens qui ont pu avoir des alimentations carencées à certaines périodes.

En ce qui concerne des maladies qui sont susceptibles de modifier de façon importante le début de la puberté, il y a effectivement des maladies endocriniennes. Nous savons, par exemple, qu'il y a des petites filles qui commencent une puberté à 8 ou 9 ans, et ce n'est pas considéré comme anormal en médecine ; cela peut être considéré comme normal. Et au contraire, il peut y avoir des jeunes filles qui vont commencer une puberté à 15 ou 16 ans.

Il est donc clair qu'à la fin, l'âge osseux, c'est à dire le développement qu'il va y avoir au niveau de son ossification ne sera pas du tout le même. Et très probablement, celle qui commence sa puberté à 8 ans va terminer sa croissance vers 12 ans et sera probablement de petite de taille, alors que celle qui va commencer sa puberté à 16 ans aura une taille vraisemblable de 1,85 m.

Tout cela montre qu'il y a des variations et une notion de diversité.

Le problème in fine auquel nous sommes confrontés, quel est-il ?

C'est simplement que l'on nous demande de donner une réponse qui passe par des seuils. Le problème judiciaire, c'est de savoir si nous avons plus ou moins 18 ans. Si nous avons 18 ans – un jour ou 18 ans + un jour, cela ne représente évidemment rien sur la biologie classique car la transformation ne se fait pas en deux jours. Or, c'est complètement différent sur le plan judiciaire.

Ce qui veut dire qu'en pratique, on nous demande quelque chose qui est impossible et nous retrouvons en permanence cette cloche qui va se mettre sur l'âge limite qui intéresse le magistrat.

Comment allons-nous confronter cette notion médicale et ces notions médico-légales ?

La première chose qu'il faut avoir à l'esprit, et c'est peut-être pour cela que les médecins ne s'y intéressent pas beaucoup, c'est que l'âge de la puberté, pour la médecine, n'est pas une maladie en soi. Cela ne les intéresse pas a priori. Ce qui peut éventuellement les intéresser, c'est quand la puberté est décalée parce que cela peut être un indice de dysfonctionnement. Mais le fait d'avoir une puberté à 5 ans, 10 ans ou 15 ans n'est finalement pas un problème.

Le problème se situe donc davantage dans l'harmonie du développement. Et toute la logique de la médecine est de savoir s'il y a des données qui sont cohérentes ou incohérentes.

Lorsque nous faisons nos conclusions, nous essayons de mettre en évidence s'il y a des éléments de cohérence ou d'incohérence dans le dossier. En sachant que s'il y a des éléments d'incohérence, nous nous réservons la possibilité de ne pas répondre. Cela peut arriver de temps en temps. J'ai eu récemment, par

exemple, un enfant qui était achondroplaste, autrement dit un enfant nain. L'achondroplasie étant une maladie du cartilage. Et si des personnes ont une maladie du cartilage, ils ne peuvent pas avoir une croissance normale – c'est pour cela qu'ils sont petits – et de fait, les références que nous allons utiliser n'ont pas de sens. Nous disons donc qu'il y a une incohérence dans ce que l'on constate et donc, on ne peut pas donner de valeur dans ce cas particulier. Cela dit, ce sont des cas relativement rares.

Est-ce que les données sont fiables ?

Ainsi que je vous l'ai dit, pour les adultes, c'est mauvais. Pour la période de 13 à 18 ans, voire de 0 à 18 ans, la précision est de l'ordre de 1 an d'une façon générale. C'est à dire qu'en biologie, ce ne sont pas de mauvais résultats. Vous pouvez considérer que ces mauvais par rapport à votre attente, mais ce n'est pas mauvais sur le fond.

La question qui se pose est de savoir si on fait mal parce que l'on s'adresse à des étrangers, avec des références qui sont des références anciennes, qui ont été utilisées principalement aux États-Unis mais sur des populations qui étaient très mélangées. Est-ce que les réponses sont mauvaises, ou du moins est-ce que nos bases sont mauvaises ? Je crois que nous avons une première réponse à cette question.

Caroline Rey avait repris toute une série d'enfants roumains qui avaient été renvoyés dans leur pays et avait demandé à leur pays d'origine de déterminer leur âge réel pour reprendre les dossiers par rapport à ce qu'elle avait déterminé elle-même. Et en gros, les tables de Greulich et Pyle sont applicables sur cette population-là. Ce n'est pas énorme mais c'était un problème majeur que nous rencontrions dans la mesure où nous avons des enfants roumains tous les jours. C'est la grosse partie de notre population.

Le manuel a beau avoir 70 ans, il reste valable sur cette sous-population. Cela ne veut pas dire qu'il sera valable sur des populations africaines ou asiatiques mais sur celle-là, nous l'avons confirmé.

Faut-il changer Greulich et Pyle ?

Nous pouvons toujours dire que l'on peut changer. Mais si l'on change, qu'est-ce que cela veut dire ? Cela veut dire que nous allons reprendre une approche par ethnie. Et après tout, rien ne prouve que la population laotienne est vraiment similaire à la population de la Chine. Pour ma part, je n'en sais rien. Par conséquent, il faudrait avoir des référentiels pour les Laotiens, pour les Chinois, voire pour les Africains,...

Pour faire ce référentiel, que faut-il faire ? Il va falloir repérer des enfants qui ont un âge connu, leur faire une radio de la main mais on ne voit pas pourquoi on leur ferait des radios. Pourquoi irradierait-on simplement pour savoir si nous, nous sommes dans la norme ? Si notre travail est intelligent, il faut que

l'on aille irradier des gens sur place puisqu'il nous faut notre référentiel. Pour ma part, je veux bien que l'on demande de multiplier les Greulich et Pyle mais je ne suis pas certain que ce soit une bonne idée. Et si on demande l'avis du Comité d'éthique, je ne suis pas certain qu'il soit tout à fait d'accord sur cette idée-là.

Par conséquent, pourrait-on faire mieux ? Je pense que dans l'état actuel des moyens que nous avons, nous ne pouvons pas faire mieux. Nous avons réfléchi. La main est l'élément le plus précis en terme de développement pour le mineur et nous n'avons pas d'éléments qui soient mieux.

Peut-on espérer quelque chose de plus performant ? C'est possible mais ce qu'il faut savoir, c'est que cela ne viendra sûrement pas de la radiologie ; cela ne viendra sûrement pas de l'endocrinologie, c'est à dire de la partie hormonale puisqu'elle est tout à fait liée au problème osseux. Elle pourrait peut-être venir d'informations sur l'ADN parce que nous savons qu'il y a des systèmes de vieillissement sur l'ADN. Nous trouverons peut-être quelque chose qui nous permettra de dire qu'avec des facteurs d'apoptose (de mortalité naturelle des cellules) tel individu a un âge chronologique qui est défini par rapport à sa période de naissance, mais pour l'instant, avec les moyens que nous avons, je crois que nous ne pouvons pas aller beaucoup plus loin.

Pour conclure, je dirais qu'en ce qui nous concerne, nous ne faisons pas un travail sympathique. Nous pouvons être assez facilement mis en situation difficile parce que nous donnons à la fois quelque chose qui a un référentiel précis, qui a une part d'interprétations et que lorsque nous multiplions les demandes, nous multiplions aussi les résultats. C'est à dire que lorsque vous prenez le même dossier et que vous le faites voir par dix personnes différentes, il est normal, en biologie, en médecine, d'en avoir neuf qui ont un avis identique et un qui a un avis différent.

Donc, nous pouvons aussi multiplier les résultats et nous allons arriver à nous mettre nous-mêmes en situation impossible.

Mais à mon avis, l'élément le plus important c'est de voir que nous n'avons qu'une partie des informations, que d'autres gens travaillent avec d'autres informations, et que si on nous demande de revoir une position, c'est à dire de voir par exemple si un âge est différent de ce qui a été annoncé parce qu'il y a d'autres éléments et que ce nouvel âge est compatible avec ce que l'on nous propose, il est clair que nous pouvons modifier notre position. Cela vous donne vous peut-être l'impression d'une excessive complaisance à la demande, mais je crois que c'est simplement parce que nous avons intégré facilement – parce que l'on vit dedans depuis 20 ans, 30 ans – la notion de diversité et la notion d'incertitude d'un résultat pour pouvoir changer une valeur, c'est à dire de passer de 17, à 18 ou à 19 ans, sans que cela nous émeuve plus que cela.

In fine, je comprends que ce soit quelque chose d'extrêmement désagréable pour les gens qui sont amenés à s'occuper de ces enfants.

Pierre Henry

Merci Professeur Fournier. Vous venez de démontrer avec beaucoup de concision et de pédagogie toute la complexité de la détermination de l'âge aujourd'hui. Cela nous promet manifestement encore quelques beaux débats, et quelques difficultés dans la protection de ces jeunes mineurs.

Je vous propose maintenant de procéder à nouveau à une inversion et de passer tout de suite la parole à Madame Favre-Lanfray puisqu'un certain nombre de questions ont déjà été posées à Monsieur Tallec et autour de l'administrateur ad hoc s'en posent d'autres. Donc, il est bien logique de procéder à cette inversion. Je cède la parole à Madame Favre-Lanfray qui est Docteur en droit, administratrice ad hoc et Présidente de l'association Chrysallis. Elle a organisé un certain nombre de colloques et de journées sur la question de l'administrateur ad hoc.

L'administrateur ad hoc, un an après son entrée en fonction

Madame Geneviève Favre-Lanfray, Association Chrysallis

Ainsi qu'il m'a été demandé, je vais vous parler du représentant du mineur qu'est l'administrateur ad hoc. Je vous propose d'aborder cette question en trois points :

- Tout d'abord, je vais le resituer de manière globale, c'est à dire de part son évolution dans le temps et dans les textes.
- Ensuite, j'aborderai plus précisément le cadre juridique de l'administrateur ad hoc pour les mineurs étrangers.
- Et enfin, je terminerai par un bilan.

Dans un premier temps, je vais vous donner une définition du terme « ad hoc » et de l'administrateur ad hoc.

Le terme ad hoc est une locution latine qui signifie « pour cela » « en remplacement de ». Selon le Larousse, une personne ad hoc est « une personne compétente, parfaitement qualifiée pour la tâche qu'on lui confie ».

Etant donné qu'il n'y a pas de définition de l'administrateur ad hoc, je vous propose celle-ci : un administrateur ad hoc est une personne, qu'elle soit physique ou morale, qui est désignée par un magistrat qui se substitue aux parents pour exercer les droits de leur enfant mineur, non émancipé, et protéger ses intérêts.

Je me dois quand même de préciser que l'administration ad hoc est à distinguer de la tutelle, en ce sens que la tutelle à vocation à représenter une personne mais de manière continue dans les actes de la vie civile. Par ailleurs, la tutelle peut concerner aussi bien les majeurs que les mineurs, tandis que l'administrateur ad hoc, quant à lui, ne représente qu'un mineur.

Intérêt du mécanisme de la représentation.

Il faut savoir qu'en certaines circonstances, le mineur est juridiquement incapable en droit français. Autrement dit, il est titulaire de droits comme toute personne humaine mais il ne peut les exercer personnellement et directement. Par conséquent, il faut nécessairement qu'il soit représenté par un adulte qui agira en son nom et à sa place.

Le principe retenu est celui de la représentation du mineur non émancipé par ses parents en tant qu'administrateurs légaux (art. 389-3 C. civ.), ou par le tuteur (art. 450 C. civ.).

Toutefois, le législateur a prévu le recours à un administrateur ad hoc dans différents cas de figure que je vais vous énumérer :

- Lorsque les intérêts de l'enfant mineur apparaissent ou sont en opposition avec ceux de son ou de ses représentants légaux (sur le fondement des articles du Code Civil : art. 388-2 et 389-3)
- Ou lorsque « la protection des intérêts de l'enfant victime n'est pas complètement assurée par ses représentants légaux ou par l'un d'entre eux » (par référence au Code de Procédure Pénale : art. 706-50)
- Il y a aussi une procédure tout à fait atypique qui est le désaveu de paternité (texte de procédure qui date du code Napoléon : art. 317 du Code civil)
- Et, ce qui nous intéresse particulièrement aujourd'hui, en cas d'absence de représentant légal accompagnant un mineur étranger lors de son entrée en zone d'attente,
- Ou lorsqu'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié est formée par un mineur sans représentant légal sur le territoire français.

Le but recherché étant de permettre au mineur d'exercer ses droits et de préserver ses intérêts.

Le cadre légal

Je vous propose de voir de manière très synthétique le champ d'application de cet administrateur ad hoc :

1 / L'administrateur ad hoc a été inséré dans le Code civil par la loi du 6 avril 1910, afin de permettre la toute puissance qu'avait le père en tant qu'administrateur des biens de son enfant légitime (art. 389 C. civ.). Mais à l'époque, le législateur visait la protection du patrimoine de l'enfant, et seulement le patrimoine de l'enfant.

2 / Il y a eu d'autres dispositions législatives comme notamment la loi du 8 janvier 1993, portant réforme du droit de la famille, qui a généralisé le recours à l'administrateur ad hoc dans toutes les procédures concernant le mineur :

- En complétant l'art. 389-3 C. civ. (toute procédure où il existait un conflit

d'intérêt entre l'enfant et ses parents). C'est là que nous avons vu beaucoup de désignations concernant les problèmes de filiation des enfants.

- En modifiant l'art. 317 C. civ. relatif au désaveu de paternité (texte qui date du Code Napoléon).
- En créant une nouvelle disposition : art. 388-2 C. civ. À l'époque, on parlait du « tuteur ad hoc » ; le législateur a seulement fait une transformation du tuteur ad hoc en administrateur ad hoc.

Il existe d'autres dispositions qui concernent plus particulièrement la maltraitance :

3 / C'est en 1989 (loi du 10 juillet 1989) que le législateur s'est inquiété de la situation de ces enfants victimes de maltraitance qui ne pouvaient pas exercer leurs droits, réclamer réparation de leur préjudice et être partis à une procédure en tant que partie civile (art. 87-1 CPP)

Mais ce texte de 1989 est de portée très restrictive. En effet, celui-ci visait seulement la maltraitance intra familiale, c'est à dire les faits commis par le titulaire de l'exercice de l'autorité parentale.

4 / C'est pour cela que la loi du 17 juin 1998 est revenue dessus afin de permettre à tout enfant, quel que soit l'auteur des faits, de pouvoir bénéficier de cette représentation. Cette loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles, ainsi qu'à la protection des mineurs a apporté quelques modifications substantielles en remplaçant l'art. 87-1 CPP par l'art. 706-50 CPP, telles que :

- La suppression de toute référence à la qualité de l'auteur fait que toute réforme de maltraitance est visée
- La désignation d'un administrateur ad hoc dès la phase de l'enquête préliminaire, 1^{re} phase du processus pénal.
- L'obligation pour les Juges pénaux de désigner un administrateur ad hoc lorsqu'ils constateront que les intérêts du mineur ne sont pas complètement protégés.
- Mission élargie de l'administrateur ad hoc : protection des intérêts de l'enfant victime
- Exercice éventuel de l'action civile et soutien aux auditions et confrontations. Par ailleurs, elle renvoie à un décret les modalités relatives à la désignation de l'administrateur ad hoc et pose le principe de son indemnisation.

5 / Et le décret du 16 septembre 1999 qui a établi des listes pour exercer les mandats d'administrateurs ad hoc et aussi prévoir l'indemnisation de l'administrateur ad hoc (j'y reviendrai avec les mineurs étrangers isolés).

Les derniers textes qui sont entrés en vigueur sont :

6 / La loi du 4 mars 2002, relative à l'autorité parentale qui a modifié l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ainsi que la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. Désormais, en l'absence d'un représentant légal, accompagnant le mineur, le procureur de la République, avisé dès son entrée en zone d'attente, devra lui désigner sans délai un administrateur ad hoc.

De même, lorsqu'une demande de la qualité de réfugié est formée par un mineur sans représentant légal sur le territoire français, le procureur de la République, avisé par l'autorité administrative, lui désigne un administrateur ad hoc.

7 / et le décret du 2 septembre 2003 pour lesquels un nouvel administrateur ad hoc a été institué pour les mineurs étrangers isolés.

Champ d'intervention de l'administrateur ad hoc

Vous pouvez donc constater qu'il existe un même terme mais que le champ d'intervention est très large.

Si nous faisons une synthèse de ce qui vient d'être dit concernant le cadre juridique de la mission de l'administrateur ad hoc, nous pourrions dire qu'il a vocation à protéger les intérêts du mineur, qu'ils soient patrimoniaux, voire extra patrimoniaux.

Il a aussi vocation à intervenir dans toute sorte de procédures, que ce soit des procédures civiles, pénales, administratives, que ce soit des procédures contentieuses ou extra judiciaires.

Dans un deuxième temps, je vous propose d'aborder plus spécifiquement ce mineur étranger isolé, notamment au regard de son représentant.

Cadre légal de cette nouvelle mission confiée aux administrateurs ad hoc

Concernant la désignation de l'administrateur ad hoc

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, le fondement juridique est double : c'est l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, et l'article 12 de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

Un seul magistrat qui est habilité à désigner l'administrateur ad hoc, d'après la loi de 2002, c'est le procureur de la République, et lui seul.

Il faut savoir que dans l'histoire de notre droit, le procureur a aussi vocation à désigner un administrateur ad hoc pour les mandants pénaux. Par contre, sur le fondement des articles du Code civil, il peut seulement faire la requête auprès du Juge des Tutelles.

Concernant le contexte de désignation de l'administrateur ad hoc, il est dit, d'après les textes, qu'il a une obligation de désigner, sans délai, un administrateur ad hoc dès lors qu'il est avisé :

- De l'entrée en zone d'attente d'un mineur étranger non accompagné par un représentant légal,
- Et aussi par l'autorité administrative d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié formée par un mineur sans représentant légal sur le territoire français.

Je vous propose d'aborder maintenant le profil de l'administrateur ad hoc.

Le décret du 2 septembre 2003 a prévu une liste spécifique distincte de la liste qui peut exister pour les mandats pénaux.

En priorité, le procureur doit prendre une personne de cette liste établie spécifiquement pour les mineurs étrangers. Par contre, à défaut, si la liste n'est pas établie ou s'il n'y a personne pour exercer ces mandats, il choisira quelqu'un de la liste établie pour les mandats pénaux.

En ce qui concerne les conditions, elles sont identiques à celles prévues pour les mandats pénaux. Deux possibilités : personne physique, personne morale.

Très succinctement, pour une personne physique,

voici les cinq critères pour pouvoir postuler pour être administrateur ad hoc, pour représenter les mineurs étrangers :

- Le critère d'âge : entre 30 minimum et 70 ans maximum
- S'être signalé depuis un temps suffisant par l'intérêt porté aux questions de l'enfance et par sa compétence
- La résidence dans le ressort de la Cour d'Appel
- Ne pas avoir été condamné pénalement ou à sanction disciplinaire ou administrative pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs
- Ne pas avoir été frappé de faillite personnelle ou d'autres sanctions en application du code de commerce relatif aux difficultés des entreprises

Pour une personne morale qui postulerait pour être administrateur ad hoc, il y a un double agrément :

- Il y a des critères qui concernent les dirigeants de la personne morale qui doivent remplir les deux dernières conditions : non condamnation, non faillite

- Par ailleurs, il y a une obligation pour ces personnes morales de donner une liste de noms de personnes physiques qui vont exercer au nom de cette personne morale. Toutes ces personnes morales doivent répondre aux mêmes conditions que les personnes physiques que je viens d'énumérer.

En ce qui concerne la procédure d'agrément pour ces mandats d'administrateurs ad hoc, elle est un peu différente de ce qui se passe pour l'établissement de la liste pour les mandats pénaux, en ce sens que nous demandons les avis du Juge des libertés et de la détention du Président du Conseil Général et du Directeur Régional de la protection judiciaire et de la jeunesse.

Pour les mandats pénaux, c'est l'avis du Juge d'instruction, du Juge des Tutelles et éventuellement du Juge des Enfants.

Sinon, pour tout le reste de la procédure, c'est exactement la même procédure.

Concernant la mission de l'administrateur ad hoc

Il s'agit là d'une mission nouvelle pour l'administrateur ad hoc, à savoir, assister le mineur et assurer sa représentation :

- Dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à son maintien en zone d'attente ou afférentes à son entrée sur le territoire national
- Dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

La loi du 4 mars 2002 précise, en outre, que :

- Le mineur a droit à l'assistance d'un avocat choisi par l'administrateur ad hoc ou à défaut, commis d'office
- Par ailleurs, tout administrateur ad hoc doit, pendant la durée du maintien en zone d'attente du mineur, se rendre sur place
- L'administrateur peut demander au Juge des libertés et de la détention le concours d'un interprète et la communication de son dossier
- La mission de l'administrateur ad hoc prend fin dès le prononcé d'une mesure de tutelle.

Qu'avons-nous comme autres éléments pour cerner la mission d'un administrateur ad hoc ? Nous le retrouvons dans le décret du 2 septembre 2003 qui, là, précise que :

- Dans le mois de l'achèvement de sa mission, l'administrateur ad hoc doit transmettre au procureur de la République (donc le Juge qui l'a mandaté) un rapport détaillant les démarches effectuées et, le cas échéant, les éléments d'information recueillis sur le mineur aux fins d'assurer au mieux sa protection.
- Par rapport aux mandats pénaux, nous avons une obligation aussi de faire ce rapport dans un délai de trois mois après notre fin de mission. Et en aucun cas,

nous sommes tenus à transmettre des éléments d'information concernant le mineur, mais seulement les démarches que nous avons effectuées.

- L'indemnité est moindre que pour les mandats pénaux mais elle peut être revalorisée. Chose que nous n'avons pas dans notre décret. Cette indemnisation est à la charge de l'État.

Les montants, selon la phase de la procédure, vont de 50 euros minimum à 100 €. En ce qui nous concerne, c'est 152 euros à 381 euros.

Analyse de la pratique

J'ai pu noter des difficultés, des interrogations qui sont similaires avec les mandats pénaux, d'autres qui sont spécifiques à ces mandats.

1 / Ainsi que je vous l'ai dit précédemment, il existe un seul terme dans le code mais qui recouvre une compétence très large. Et la question qu'il a donc fallu se poser est de savoir si, dans notre système judiciaire, c'est un nouvel administrateur ad hoc propre aux mineurs étrangers, ou si c'est une mission nouvelle confiée aux administrateurs ad hoc existants.

Pour ma part, je pense que nous pouvons répondre par l'affirmative à ces deux propositions.

Le décret fait référence dans son libellé aux « administrateurs ad hoc institués par l'article 17 de la loi du 4 mars 2002 » et il est prévu une liste spécifique distincte de celle qui existe pour les mandats pénaux. Il s'agit donc bien d'un nouvel administrateur ad hoc.

Cependant, les conditions requises sont identiques. Dès lors, toute personne inscrite sur la liste établie pour les mandats pénaux peut postuler pour être inscrit sur la liste établie pour les mineurs étrangers isolés, puisque ce sont les mêmes compétences, les mêmes critères qui sont exigés.

Par ailleurs, si nous analysons l'ensemble des textes en ce domaine, il est constamment fait référence à la liste établie pour l'exercice des mandats pénaux. En effet, ainsi que je vous l'ai dit précédemment, tant qu'il n'y aura pas de liste établie par les Cours d'Appel, ou s'il n'y a personne pour pouvoir exercer ces mandats pénaux, nous irons chercher quelqu'un de la liste R53 du Code de Procédure Pénale. Et c'est exactement la même chose pour les mandats civils. C'est à dire qu'il faudra d'abord chercher un proche de l'enfant, membre de la famille, et si c'est l'intérêt de l'enfant qu'il requiert, le magistrat peut, à ce moment-là, prendre une personne de la liste établie pour les mandats pénaux. Disons que ceux qui ont postulé pour exercer les mandats pénaux peuvent très bien être requis, aussi bien pour exercer des mandats mineurs étrangers isolés

que pour les mandats civils, alors que ce sont deux listes distinctes pour des procédures tout à fait particulières.

Il est bien précisé dans le décret qu'il s'agit d'une mission provisoire. Mais, il faut quand même se référer à ce qui se passe notamment pour les mandats pénaux. En effet, il y a certains conseils généraux qui se retrouvent désignés par défaut en raison d'une pénurie d'administrateurs ad hoc. Ceci est une réalité. Même pour les mineurs étrangers isolés, il y a une pénurie d'administrateurs ad hoc. Et la mise en place de ces listes ne va pas de soi et les procédures d'agrément sont longues.

Il y a tout lieu de craindre que nombre d'administrateurs ad hoc, qui ont postulé uniquement pour exercer des mandats pénaux, soient également sollicités pour exercer des mandats pour mineurs étrangers isolés.

Je ne pense pas que depuis septembre 2003, des listes soient déjà constituées. En tout cas, à ma connaissance, je n'ai pas eu cette information.

J'ai l'exemple de France Terre d'Asile qui a fait 22 demandes d'agrément. À ce jour, seuls trois TGI ont donné une suite favorable : Toulon, Melun et Paris.

Lorsque je dis « avis favorable », cela ne veut pas dire que la liste est établie parce qu'il y a toute une procédure TGI/Cour d'Appel.

De cette question, d'autres en découlent :

- **L'une relative au critère de compétence.**

C'est un point important lorsque l'on parle justement de cette représentation par un administrateur ad hoc.

Le décret pose comme seule condition : « s'être signalé depuis un temps suffisant par l'intérêt porté aux questions de l'enfance et par sa compétence ».

Il a repris exactement les termes du décret de septembre 1999. Ce sont les mêmes critères mais la compétence dont il s'agit est autre.

Pour ma part, je partage l'opinion de ceux qui regrettent qu'en raison de la technicité et la complexité de la législation des étrangers, aucune compétence particulière ne soit requise, et qui pensent que dans l'intérêt des enfants, l'administrateur ad hoc doit avoir une bonne connaissance du sujet. D'où l'importance de se former au préalable ou de confier ces mandats à des associations spécialisées en ce domaine. À ce propos, je ferais référence à ce qui se passe pour les avocats ou les médecins. Il s'agit de spécialités, et je pense qu'il faudrait appliquer les mêmes règles.

On vous a annoncé que j'étais docteur en droit. J'ai même une spécialité « Droits de l'homme ». Mes travaux de recherche ont porté sur ce thème-là, c'est à dire sur la représentation ad hoc de l'enfant. J'exerce des mandats civils, pénaux depuis 15 ans mais je dois dire que je me sens complètement incompétente pour exercer de tels mandats.

Je crois qu'il ne faut pas avoir peur de connaître nos limites pour pouvoir avancer dans ce genre de procédure.

- **L'autre relative à la portée de la loi du 4 mars 2002.**

Cette loi fait obligation au procureur de la République de désigner un administrateur ad hoc dès l'entrée en zone d'attente de mineurs étrangers sans représentant. Elle précise que l'administrateur ad hoc est « désigné sur une liste de personnes morales ou physiques dont les modalités de constitution sont fixées par décret au conseil d'État ».

Ce décret a été pris le 2 septembre 2003, soit 18 mois après la loi. Durant cette période, les tribunaux ont été saisis pour savoir si la loi du 4 mars 2002 était applicable en l'état ou non. En d'autres termes, les procureurs de la République pouvaient-ils désigner un administrateur ad hoc aux mineurs dès sa publication au JO, c'est à dire le 5 mars 2002 ? Les avis sont partagés :

- Certains estimaient que l'absence de décret d'application paralysait cette loi et n'obligeait pas à pourvoir le jeune retenu administratif d'un administrateur ad hoc.

- D'autres estimaient au contraire que le jeune justiciable ne devait pas être sanctionné par la carence de l'administration.

En ce cas, nombre d'actes ou de procédures ont été annulés pour défaut de représentation.

Cette question de droit ne s'est pas posée pour les mandats pénaux suite à la loi de juin 1998 qui avait prévu l'établissement de listes spécifiques. C'est à dire que les magistrats ont continué à désigner des administrateurs ad hoc dans l'attente de ce décret d'application.

Par conséquent, ne pouvait-on pas, durant cette période intermédiaire, faire appel aux administrateurs ad hoc de la liste établie conformément à l'article R53 du Code de Procédure Pénale ?

Cela a été prévu après coup dans les décrets mais ne pouvait-on pas anticiper en se fondant sur d'autres textes tels que les articles 389-3 et 388-2 du Code civil ?

Ces deux dispositions posent comme condition : un conflit d'intérêts existant ou présumé entre le mineur et ses représentants légaux. Là, en l'occurrence, il s'agit de défaut de représentants. Peut-on l'assimiler à un conflit d'intérêts. Pour ma part, je pense que oui.

De plus, le procureur de la République peut demander la désignation d'un administrateur ad hoc au Juge des Tutelles. Le mineur peut également, en vertu de ces textes.

Cette idée n'est pas une élucubration de ma part puisque j'ai vu, à travers les documents qui m'ont été transmis, un Juge de Tutelle qui a désigné un administrateur ad hoc pour représenter un jeune d'origine nigériane devant la commission de recours des réfugiés. Comme cela a été dit tout à l'heure, cela

pose après le problème des compétences entre le procureur de la République et le Juge des Tutelles.

De même, dans l'histoire de l'administration ad hoc, il y a eu en son temps application de textes civils, intervention de Juges civils pour des procédures pénales.

2) Concernant la finalité de la représentation, il s'agit de permettre à l'enfant d'exercer ses droits.

Par « mineur étranger isolé », il faut entendre : « toute personne se déclarant âgée de moins de 18 ans, entrant ou présent sur le territoire français sans représentant légal », et faire référence :

- Aux parents ou tuteurs
- Absence de personne exerçant l'autorité parentale
- Ou tout adulte responsable dûment mandaté pour le représenter.

Un autre problème, c'est la détermination de la minorité. La représentation ne concerne que les mineurs.

Le Code civil (Art. 488) dit qu'à 18 ans, « on est capable de tous les actes de la vie civile ». Il n'y a donc pas lieu à représentation.

Lorsqu'un jeune étranger isolé entre sur le territoire français, sa minorité est présumée : il est considéré comme mineur :

- Selon ses dires : « se disant né »
- Selon les papiers qu'il détient

Dans la mesure où la loi fait obligation au procureur de la République de désigner sans délai, un administrateur ad hoc à tout mineur étranger entrant en zone d'attente, sa décision repose sur une simple présomption de minorité. Toute vérification, notamment par un examen de l'âge osseux, ne peut s'opérer qu'après coup. Cela dit, le mandat de l'administrateur ad hoc débute dès réception de sa désignation.

Si à l'issue de l'examen médical, le jeune est reconnu majeur, sa représentation n'a plus lieu d'être. Dès lors, le mandat de l'administrateur ad hoc devrait cesser.

À la lecture de certains dossiers transmis par des administrateurs ad hoc, il semblerait que les choses ne soient pas aussi tranchées.

En effet, j'ai pu lire dans un cas d'espèce, qu'après avoir été reconnue majeure à l'issue d'une expertise d'âge osseux, un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière est prononcé à l'encontre d'une jeune fille. Elle est alors placée en centre de rétention administrative. Durant sa rétention, elle fait une demande d'asile à l'OFPPA. Là, elle est considérée comme étant mineure. Il s'ensuit que l'Office avise le procureur de la République pour qu'il lui désigne un administrateur ad hoc, ce qui a été fait.

Si la règle établie est la présomption de minorité jusqu'à l'expertise, c'est le droit applicable aux mineurs qui s'impose en priorité. Pourquoi ne lui a-t-on pas désigné un administrateur ad hoc dès son entrée en France, voire dès qu'elle a été confiée à l'ASE ?

Dès lors que l'expertise dément les dires ou les documents que la jeune a en sa possession, c'est le droit applicable aux majeurs qui devrait s'imposer. Pourquoi lui désigner à ce moment un administrateur ad hoc pour statuer sur sa demande ? Pour moi, il y a, à la fois, non application du droit et mauvaise application du droit.

Dans un autre cas d'espèce, une jeune fait une demande d'asile auprès de l'OFPPA. Dans la mesure où elle est déclarée majeure suite à une expertise d'âge osseux, l'Office traite et rejette sa demande. Lorsqu'elle exerce son recours, la Commission des Recours des Réfugiés lui demande de régulariser sa situation au motif, qu'étant mineure, elle n'a pas la capacité d'ester en justice.

Il ressort que, selon l'interlocuteur, une même personne est considérée soit comme mineure, soit comme majeure. Il y a donc un problème.

Concernant la mission de l'administrateur ad hoc, et selon la loi du 4 mars 2002, il lui est demandé :

- D'assister et de représenter ce mineur
- D'être présent lors des actes de procédure
- Être destinataire de tout document
- Être le seul à habilitier à signer les documents
- Initier toute procédure
- Et exercer les voies de recours.

L'administrateur ad hoc doit œuvrer dans l'intérêt du mineur et il s'agit d'intérêts procéduraux. Il n'a pas à intervenir dans tout ce qui concerne la personne ou la vie du mineur : santé, scolarité,...

Cela a déjà été dit mais je voudrais apporter des précisions : je pense qu'il y a une confusion entre ce qui relève du domaine de la représentation et ce qui relève du domaine de la protection. Ce sont deux régimes différents. Tout ce qui relève de la protection, c'est le Juge des Enfants et les travailleurs sociaux. Lorsqu'il s'agit de la représentation, c'est l'administrateur ad hoc, le tuteur ou les représentants légaux. Ce sont deux mécanismes et deux systèmes différents. Il est important de le préciser.

Pierre Henry

C'est une bonne conclusion ! D'autant plus que nous retrouvons tout cela, pour tous ceux que cela intéressent, dans les actes du colloque qui seront publiés intégralement. L'intervention très claire et très fournie de Madame Favre-Lanfray sera donc évidemment publiée dans ces actes. Actes qui paraîtront en juin.

Geneviève Favre-Lanfray

Si vous le permettez, je voudrais quand même terminer.

Ce qui ressort de tous les débats, de toutes les interventions et les entretiens que j'ai eus, c'est l'instrumentalisation de l'administrateur ad hoc.

La finalité, c'est de permettre aux enfants d'exercer leurs droits et la protection de leurs intérêts, mais en aucun cas, c'est de cautionner les décisions administratives. Je tenais à préciser cela et je dirais que c'est là-dessus qu'il faut travailler.

Pierre Henry

Nous vous remercions Madame.

Monsieur Tallec, beaucoup de questions se posent à vous. Vous êtes procureur de la République. Vous êtes chef de la section des mineurs et vous vous êtes beaucoup investi sur cette question. Nous avons travaillé ensemble depuis de longs mois à Paris pour essayer de clarifier les différentes zones d'incertitude mais je ne suis pas certain que nous y soyons totalement parvenus.

Quelle cohérence d'action entre le parquet, le Juge des Enfants, le Juge des Tutelles ? Tel est le sujet de votre intervention.

À l'issue de votre intervention, je voudrais que nous puissions réserver un moment de discussion avec la salle.

Quelle cohérence d'action entre le parquet, le Juge des Tutelles, le Juge des Enfants ?

Monsieur Yvon Tallec, chef de la section des mineurs du Parquet du Tribunal de grande instance de Paris

Compte tenu des contraintes horaires, je vais présenter cette intervention de façon très synthétique, étant entendu qu'à l'issue de cette matinée, il me semble important que nous puissions débattre ensemble de toutes les questions qui m'ont été posées par les différents intervenants.

Il est vrai que depuis de nombreuses années, nous avons été confrontés à Paris à la montée du phénomène des mineurs étrangers isolés. Phénomène qui, je le rappelle, est un phénomène déjà ancien et qui a explosé dans les années 2000-2001. Dans ce domaine le parquet, comme vous le savez, a un rôle de plaque tournante pour essayer de contribuer à la meilleure cohérence possible des réponses de l'ensemble des interventions relatives à la situation des M.I.E.

Le colloque d'aujourd'hui est très important quant à savoir, après un peu plus de 20 ans de décentralisation, quels progrès ont été accomplis en la matière. Mais il nous faut aussi nous demander quelles sont les limites des réponses mises en oeuvre. Il est vrai que le travail sur les mineurs étrangers isolés est un travail qui, précie-

sément, ne doit pas être détaché du reste de la politique de protection à l'égard de l'enfance. Il faut faire très attention à la dérive qui ferait aujourd'hui, dans notre société des mineurs isolés étrangers un sujet qui n'est pas dépendant des autres questions que soulève la problématique de prise en charge de l'ensemble des enfants en difficulté. Comme vient de le dire la représentante de la Défenseure des enfants, il est vrai que c'est à partir d'une analyse des incohérences de nos réponses institutionnelles sur la question des mineurs étrangers isolés que l'ensemble de la protection de l'enfance peut à l'avenir progresser.

Par rapport à l'intéressant sujet de la décentralisation après plus de 20 ans de mise en oeuvre, il est important de régler aujourd'hui ce qui n'a pas été réglé suffisamment au départ, à savoir les questions qui restent des questions horizontales de puissance publique. C'est le cas de celles des mineurs étrangers isolés. Faut-il laisser aux départements le soin de régler, au hasard des migrations internes à notre territoire, la question des mineurs étrangers isolés, ou faut-il que notre pays se décide à avoir une politique avant gardiste en la matière au niveau national ? À cet égard j'ai entendu Monsieur Castex tout à l'heure dire que d'autres pays européens étaient davantage en avance ce qui est tout à fait exact.

Faut-il créer une intervention à deux vitesses ? une première qui serait très collée sur le temps de l'entrée des mineurs concernés et qui relèverait de l'État pour ensuite, après une analyse de leur situation individuelle – et en particulier lorsque émerge un projet de maintien sur notre territoire de la part de ces mineurs – passer la main avec des mécanismes de redistribution et d'aides financières aux départements où se trouvent les dits mineurs ?

Je conclurais bien évidemment par cette solution.

Très rapidement, voici quelques chiffres :

Les mineurs étrangers isolés ont posé jusqu'à présent une question qui concernait surtout les grands centres urbains, et plus spécialement Paris. Le rapport récent de Monsieur Rolland a bien montré qu'il n'en était plus tout à fait ainsi.

Pour les chiffres, je vais rester extrêmement prudent dans leur présentation dans la mesure où ils ont déjà été repris par la presse de façon erronée – leur faisant dire ce qu'ils ne veulent pas dire – en particulier sur un des modes d'entrée au parquet qui est celui du pénal concernant les mineurs étrangers isolés délinquants. La presse a repris ces chiffres en indiquant que la moitié des délinquants en France était des mineurs isolés étrangers. Ce qui est faux.

Au parquet de Paris les mineurs étrangers isolés déférés représentent la moitié de nos déferrements de mineurs pour les infractions les plus graves ou celles qui sont commises par des mineurs qui n'offrent aucune garantie de représentation. Il est vrai qu'à Paris, le taux de déferrement des mineurs délinquants est extrêmement important puisqu'il concerne environ le tiers de l'ensemble des faits imputés à des mineurs.

Les chiffres sont donc les suivants :

En 2003, sur 2 118 mineurs déferés au parquet, 1 089 sont des mineurs étrangers isolés ou se disant tels, dont 768 d'origine roumaine.

En 2004, les déferrements ont légèrement baissé, à cause en particulier d'une modification de politique : 1938 mineurs ont été déferés dont 969 mineurs étrangers isolés. Ceci pour notre mode d'entrée au pénal, c'est à dire en matière de délinquance juvénile.

En matière civile, les chiffres que je vais vous communiquer sont des chiffres de saisine des Juges des enfants. Ils ne représentent en aucun cas la totalité des prises en charge de mineurs étrangers isolés puisque certains sont directement accueillis dans le cadre d'un protocole qui nous lie à la DASES de Paris et qui fonctionne excellentement depuis plusieurs années.

En 2003, à Paris, sur 1981 prises en charge nouvelles en assistance éducative (requêtes nouvelles), 276 concernent des mineurs isolés étrangers pour lesquels nous avons considéré qu'il y avait lieu de saisir un Juge pour enfant.

En 2004, sur 2 137 nouvelles prises en charge, 318 concernent des mineurs isolés étrangers.

Ainsi notre politique tend elle à essayer d'introduire un maximum de cohérence dans ce traitement. De très importants progrès ont été accomplis ces derniers temps, grâce à un partenariat plus étroit avec l'ensemble du monde associatif, mais de nombreuses difficultés demeurent pour justement assurer cette cohérence. Cohérence qui n'est pas seulement un souci intellectuel d'unité de l'intervention mais qui est nécessaire, nous semble-t-il pour que le mineur étranger lui-même s'y retrouve quelque peu dans le labyrinthe des circuits institutionnels auxquels il est confronté.

Quelles sont les principales difficultés rencontrées ? :

1^{re} difficulté : la réalité de la notion de mineur étranger isolé.

Difficulté qui justifierait de mener plus d'études et d'investigations. Nous constatons en effet que dans l'ensemble des mineurs se disant étrangers isolés, certains ne le sont pas. En particulier, les jeunes Roumains sont souvent sur notre territoire, sinon avec une famille au sens où nous l'entendons généralement, mais avec un représentant d'une famille au sens élargi, voire sous la coupe d'un adulte lié à une organisation locale de leur village d'origine

2^e difficulté : la grande différence des problématiques personnelles suivant les pays d'origine.

Tous les cas de figure sont possibles : du mineur de passage (celui qui vient pour une durée limitée dès son projet initial) B celui qui pense s'installer demandeur ou non d'asile auprès de l'OFPRA. À chaque fois les niveaux d'attente en matière d'intégration sont extrêmement différents, ce qui ne peut qu'entraîner des réponses hétérogènes.

3^e difficulté : la diversité des modes d'entrée

Comment ce mineur étranger isolé peut il être pris en charge, et par qui ?

- Circuit civil d'un côté,
- Circuit pénal de l'autre.

Avec, dans chaque cas une interrogation B poser (surtout dans le domaine civil) sur la demande véritable du mineur. Y a-t-il une demande ciblée sur l'intégration ? Y a-t-il un refus de toute aide et de toute assistance ? Ce sont à chaque fois des questions qu'il faut régler pour pouvoir d'abord débloquer la situation, mieux l'analyser, puis tenter d'y apporter une réponse.

4^e difficulté : l'extrême pluralité des intervenants

Les services publics sociaux, les services publics de santé, les services publics de police et de justice, les organisations du secteur associatif extrêmement nombreuses et actives dans ce domaine sont confrontées à la question de la coordination de leurs actions.

5^e difficulté : (difficulté sur laquelle j'insisterai dans la mesure où elle renvoie à la majorité des questions qui m'ont déjà été posées par différents intervenants) : la complexité des approches juridiques.

Si j'insiste sur ce point, c'est pour tenter de donner quelques éléments de conclusion et des pistes de travail. En effet, je crois qu'il est absolument urgent dans notre pays d'arriver très vite à des textes extrêmement clairs et précis en ce qui concerne la prise en charge des mineurs étrangers isolés. Quand je dis « textes », je ne pense pas seulement à de nouvelles dispositions législatives qui ne feraient que renforcer l'hémorragie dont notre pays souffre actuellement quant l'application ne suit pas, mais à la mise en place concomitante d'un programme d'actions et donc de moyens spécifiques et de modalités d'évaluation, (il suffit de rappeler les difficultés récentes de mise en place des administrateurs ad hoc).

Certains pays d'Europe se sont déjà impliqués dans une telle approche comme la Belgique qui a récemment créé un service national des tutelles pour régler la situation juridique du mineur étranger isolé.

Concernant la complexité des approches juridiques nous avons vu qu'avec la grande mobilité interne des familles françaises se posent déjà des difficultés de compétence et de rupture de prise en charge. Bien évidemment, l'arrivée massive des mineurs étrangers isolés met à mal notre logique d'intervention juridique qui repose sur le critère de territoire si important dans notre histoire et qui suppose une certaine stabilité des familles. Cependant il faut s'assurer que le mineur isolé étranger est vraiment isolé, et certains intervenants ont indiqué que des pays avaient mis en place des organismes de recherche, par l'intermédiaire en particulier des représentations consulaires des liens avec les familles. Dans les situations qui nous sont signalées il est quelquefois mentionné que la famille a été jointe et souhaite que le jeune soit pris en charge par nos services sociaux. Ces dossiers ne doivent pas être considérés comme des cas de mineurs isolés. Autrement dit, par rapport au droit, le mineur isolé étranger apparaît dans les occurrences « d'absence totale des parents », c'est à dire de vacance de l'autorité parentale, et relève alors de la compétence du Juge des Tutelles.

Si la trace des parents est retrouvée il y a lieu d'envisager la saisine du Juge aux affaires familiales sur la base de l'article 377 du Code civil pour une délégation d'autorité parentale qui peut d'ailleurs être demandée par le service qui prend en charge le mineur.

Ensuite il y a lieu d'examiner les notions de carence de l'autorité parentale et d'absence d'autorité parentale.

Au Parquet de Paris, nous partageons tous la conviction que vient d'évoquer la représentante du

Défenseur des enfants que les mineurs étrangers isolés sont en danger. Mais le danger, au sens juridique du terme qui doit entraîner la saisine du Juge des Enfants, est celui qui résulte de la carence des conditions d'exercice de l'autorité parentale, et qui suppose donc la présence des parents. Dans le cas de mineurs véritablement isolés l'autorité parentale est absente. En l'état de notre système judiciaire c'est alors le Juge des Tutelles qui doit être saisi.

6^e difficulté : (déjà largement évoquée), la problématique de l'identité réelle du mineur isolé étranger en question.

Nous avons déjà parlé de son âge, c'est en effet un point important que sa détermination. À ce propos, j'indiquerai quelle est la position à la fois théorique et pratique du Parquet de Paris. Dans l'exemple que vient de donner mon ami Gérard CASTEX, d'une expertise concluant à un âge compris entre 17 et 19 ans, nous aurions désigné un administrateur ad hoc considérant que le doute doit profiter au mineur et que si la fourchette de détermination d'âge englobe une partie de minorité l'individu en question doit être traité comme un mineur ;

J'ajoute – et il est souhaitable que cet exemple soit suivi dans d'autres juridictions – que nous nous sommes engagés dès l'intervention du Parquet en cas de contestation de la détermination d'âge physiologique, à requérir une contre-

expertise. Ce système que nous avons mis en place nous semblait absolument indispensable pour assurer une possibilité de recours, il n'allait pas de soi puisque certains nous réclamaient cette contre-expertise mais que d'autres nous reprochaient en demandant une contre-expertise, que nous allions exposer l'intéressé à des radiations supplémentaires. Cela a été réglé très facilement en ce sens qu'il n'y a plus qu'une radio effectuée par le premier service requis qui est ensuite transmise au contre expert.

La grande difficulté dans la détermination de l'identité du mineur qui doit être pris en charge, se situe au niveau des papiers d'identité eux-mêmes qui peuvent être des faux ou des « faux-vrais documents ». Cette question est extrêmement complexe à régler dans un pays qui ne peut pas contrôler les pièces délivrées par les autorités étrangères surtout si celles-ci ne collaborent pas en la matière. Notre législation en matière de mineurs étrangers isolés doit progresser comme d'ailleurs toute

l'organisation judiciaire autour de la famille qui gagnerait à plus d'unité. Cependant je ne me prononcerai pas sur le fait de savoir si la prise en charge de ces mineurs relève davantage de la protection administrative que de la protection judiciaire, cette question supposant une réponse politique mais j'insisterai sur la nécessité du lancement d'un débat sur ce sujet dans une perspective de comparaison européenne et dans les meilleurs délais.

L'analyse des systèmes anglo-saxons dans lesquels le judiciaire n'intervient que pour trancher des contentieux et non pas ab initio pour régler des situations individuelles permettrait d'enrichir la réflexion.

7^e difficulté que vous connaissez tous à laquelle vous êtes tous confrontés – et à cet égard les mineurs étrangers isolés n'échappent pas aux difficultés générales de protection de l'enfance, tant au civil qu'au pénal : **l'insuffisance de nos structures d'accueil, en particulier en terme d'hébergement.**

Pour essayer d'introduire de la cohérence, quelles mesures pouvons-nous suggérer ?

Qu'avons nous mis en place ?

Nous avons établi un partenariat très étroit entre le Parquet, le tribunal pour enfants et les services de notre département (la DASES de Paris) Ce partenariat est soutenu par un protocole extrêmement clair sur les modalités de réponse au niveau du parquet : s'il n'y a pas de doute sur l'âge, une prise en charge des mineurs est assurée par le département. Cette prise en charge a été améliorée au fil de ces dernières années et très récemment par la création d'un service spécialisé, la CAMIE, au sein de la DASES

Ensuite, le département va saisir le Juge des Tutelles pour régler la situation juridique du dit mineur.

- S'il y a un doute sur l'âge le parquet requiert un examen de détermination médicale de l'âge le plus souvent confié à L.U.M. J de l'hôpital Trousseau.

- Un effort important a été fait récemment au Tribunal pour Enfants pour améliorer la méthode d'approche des mineurs étrangers isolés : Après une expérience intéressante de spécialisation d'un cabinet unique pour les mineurs étrangers isolés, depuis le 1^{er} octobre dernier, ce contentieux extrêmement lourd a été réparti sur cinq cabinets spécialisés. Ce système a pour avantage de maintenir la spécialisation – il faut en effet insister sur la spécialisation des instances judiciaires dans ce domaine – et aussi d'affecter trois substituts du parquet dans le traitement de ces dossiers.

Cette nouvelle organisation s'inscrit dans une expérience importante, celle issue de la mise en place du dispositif dit initialement « Versini » (dispositif rue de Paris) qui est une démarche tout à fait intéressante et innovante pour essayer, en amont de l'institutionnel, d'avoir un premier travail avec les mineurs étrangers isolés. Au démarrage de l'opération, cela s'appelait même un travail « d'appropriation ». Je ne sais pas si ce terme est très heureux mais quoi qu'il en soit, ce qui est très important, c'est ce moment du tout début de la prise en charge et de l'analyse des situations.

Nous travaillons à introduire de la cohérence dans ce dispositif, en accord avec les associations. Cela nous a conduit à élargir l'application du protocole qui nous unissait à la DASES en l'étendant aux associations dès l'intervention auprès des mineurs par le biais d'un avis de prise en charge qui est adressé au parquet.

L'intérêt de cet avis de prise en charge, c'est qu'il permet de faire une recherche de précédents, de retrouver éventuellement des éléments plus précis d'identité, des alias, et de savoir si n'a pas déjà été effectué un examen de détermination d'âge et donc ainsi de contribuer, dans les temps les plus courts, à une meilleure connaissance de son profil et donc des aides qui peuvent lui être apportées.

En ce qui concerne les mineurs demandeurs d'asile, il faut savoir que la liste établie à Paris pour les administrateurs Ad hoc, est une émanation de la liste déjà existante pour les mineurs victimes à laquelle s'ajoute « France Terre d'Asile » qui apporte ainsi son extrême connaissance et spécialisation en la matière.

Je pense qu'il faudra envisager d'étendre ce type d'habilitation.

Dans le domaine de la délinquance, nous sommes tout à fait conscients que l'approche pénale stricte concernant les mineurs étrangers isolés a souvent des limites. Pour essayer justement d'apporter une réponse appropriée entre le « rien » et le « tout répressif », nous avons mis en place, au Parquet de Paris, depuis octobre dernier, un délégué du Procureur spécialisé. Ainsi chaque jour celui-ci peut recevoir, des mineurs qui ont commis une infraction pour une

réponse pénale mesurée qui est le rappel à la loi. À cette occasion le délégué a la possibilité d'offrir au mineur déféré des orientations, qu'il prend ou qu'il ne prend pas mais qui ont au moins le mérite de lui faire connaître les circuits associatifs et également les circuits médicaux qui peuvent l'assister. Les mineurs isolés étrangers accumulant une majorité de handicaps, dont des handicaps importants non mesurés sur le plan de leur état sanitaire, il y a lieu de réévaluer l'importance des moyens à mettre en oeuvre pour y remédier.

Je viens de vous faire part, assez rapidement, des différentes méthodes que nous utilisons tout en étant vigilant sur leur intérêt, leurs limites et sensibles aux critiques qu'elles suscitent.

Je voudrais maintenant vous donner quelques pistes de réflexion pour notre débat, ainsi que quelques propositions eu égard à notre expérience.

Je crois tout d'abord que nous devons encore améliorer, ce que nous avons déjà fait grâce aux désignations d'administrateurs ad hoc, la cohérence de nos interventions en ce qui concerne les demandeurs d'asile en particulier à l'égard de ceux dont l'âge pose problème.

Par ailleurs, nous devons travailler encore plus que nous ne l'avons fait jusqu'à présent, en tout cas au niveau du Parquet, à la question du retour avec les Juges des enfants, L'OMI et les consulats d'origine.

En préambule, je vous ai déjà livré ce que je souhaitais vous dire en conclusion : Cette question des mineurs étrangers isolés nous amène à nous interroger sur la décentralisation et ses limites. En effet le contrôle des flux migratoires relève d'une politique de l'État. Il y a donc lieu de faire en sorte que l'État assure, pour les mineurs étrangers isolés, le premier accueil et la première assistance avant que les départements ne prennent ensuite le relais.

Les perspectives qui doivent être envisagées – je me suis réjoui d'ailleurs de voir ces propositions développées dans le rapport de Monsieur Jean-Marie Rolland qui a fait un travail extrêmement important d'analyse de la question sous tous ses aspects – sont :

- La détermination d'un statut juridique spécifique unique et clair du mineur étranger isolé.

Dans un premier temps les mineurs peuvent bénéficier, d'un titre provisoire de séjour, ce qui n'est pas évident puisque vous savez qu'actuellement, les mineurs n'ont pas besoin de titre de séjour. Je crois donc qu'il y a matière à réflexion à ce sujet. Lorsque ont été supprimé les contraintes de titre de séjour pour les mineurs, dans la mouvance de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, j'ai été le premier à m'en réjouir. Mais je me demande aujourd'hui si, en supprimant ces exigences, nous avons rendu service aux mineurs. Ne serait-il pas intéressant, d'emblée de retravailler cette question pour éviter ces enkystements absolument redoutables de situations non réglées et qui resurgissent, quand les intéressés atteignent la majorité, avec une violence extrêmement forte, puisqu'à ce moment là, notre État va leur dire « vous devenez majeurs, on ne peut plus rien pour vous ».

- Promotion d'une politique contractuelle d'intégration être en mesure de dire : « nous vous proposons, dès le départ de la prise en charge, un contrat "d'intégration" – appelons-le ainsi pour qu'il corresponde à un véritable projet personnel – et si vous êtes en mesure de respecter la loi de notre pays et d'offrir un minimum de gages d'intégration par une participation par exemple à une formation, à ce moment là nous pourrions vous garantir, une fois que vous serez majeurs, une régularisation de votre situation ».

- Précisions sur la chronologie des interventions constitutionnelles.
Au moment de l'évaluation d'un projet initial, c'est là que je verrais l'intervention d'un service centralisé de l'État pour ensuite, si le projet personnel est abordé dans de bonnes conditions orienter vers une prise en charge par les structures traditionnelles des départements. Cela suppose, bien évidemment, l'affirmation d'une politique d'ensemble sur la problématique des flux migratoires et la détermination d'objectifs d'intégration.

- La question du retour
Je crois enfin qu'il y a lieu de travailler, peut être davantage que nous l'avons fait jusqu'à présent, sur le problème du retour, d'autant que nous sommes confrontés au parquet de Paris, à B des mineurs qui bien évidemment sont des étrangers mais qui viennent de pays Européens (les Roumains en particulier). Si tous les pays de l'Est aujourd'hui dans un état de misère tout à fait inquiétant, qui explique d'ailleurs les migrations vers notre territoire, sont demain dans la Communauté Européenne, nous ne pourrions plus soutenir qu'il y a lieu de les garder les mineurs sur notre territoire et de ne point les renvoyer. Il faudrait donc à aider dans ces pays, me semble-t-il, à la mise en place de structures d'accueil qui seraient comparables à celles que nous avons en France pour les mineurs en difficultés.

Je vous remercie et souhaite poursuivre avec vous le débat à partir de vos questions.

Pierre Henry

Ce que vous venez de dire est très intéressant et cela va permettre, effectivement, de poursuivre le débat. Débat que je vous propose de démarrer en prenant plusieurs questions à la suite.

Débat avec la salle

Hélène Franco, Syndicat de la magistrature

Je suis Juge des Enfants à Bobigny. Je suis par ailleurs vice-présidente du Syndicat de la magistrature.

Tout d'abord, je veux dire que je regrette l'absence de Hervé Hamon, Président du tribunal pour enfants, qui était annoncé au programme, ce qui explique qu'il n'y ait pas de Juge pour enfants à la tribune.

Je voudrais commencer par vous faire part d'une petite divergence que je peux avoir avec mon collègue Monsieur Tallec sur la question de la compétence du Juge des Enfants. Monsieur Tallec nous a indiqué précédemment que le Juge des Enfants était compétent en matière civile, donc en matière de protection de l'enfance, uniquement lorsqu'il y avait une carence de l'autorité parentale. Dans un arrêt récent, la Cour d'Appel de Paris a étendu cette notion de compétence du Juge des Enfants de manière assez large puisque l'arrêt, qui est presque un arrêt de principe, est de dire que le principe de la compétence du Juge des Enfants est assez général en zone d'attente, y compris lorsque les parents sont absents (Arrêt du 10 décembre 2004).

De même, je ferais quelques critiques concernant les administrateurs ad hoc tels qu'ils fonctionnent actuellement. En effet, mon diagnostic est que le système « dysfonctionne » assez largement actuellement, en tout cas tel que je peux le voir fonctionner à Bobigny : quand on parle de saisine sans délai, on s'aperçoit qu'il y a bien souvent un délai d'un ou deux jours avant la saisine de l'administrateur ad hoc.

De même, on peut s'étonner du fait que le texte ne prévoit pas l'avis du Juge des Enfants, ou en tout cas du Président du tribunal pour enfants, pour établir la liste des administrateurs ad hoc, toujours pour les mineurs isolés bien entendu.

On peut s'étonner également du fait qu'il y ait très peu de personnes morales, et donc d'associations désignées pour être administrateurs ad hoc. À Bobigny, il n'y en a aucune.

Par conséquent, je dirais, sous forme de provocation, que les administrateurs ad hoc, à Bobigny, sont des personnes certes tout à fait respectables mais qui se sont davantage signalées pour leur proximité professionnelle passée avec le Parquet que pour leur intérêt véritable pour les choses de l'enfance. Il s'agit essentiellement d'anciens policiers, ...

André Guys, Administrateur FTDA

Ma question s'adresse à Monsieur Castex. Dans le cas où un mineur demandeur d'asile demande le statut de réfugié, est-ce que vous appliquez le décret du 14 août 2004, c'est à dire le délai de 21 jours, et les exigences concernant la composition du dossier ?

Intervenante dans la salle

Ma question s'adresse également à Monsieur Castex.

Par rapport aux statuts qui sont donnés ou pas, est-ce que vous avez des quotas ? Comment cela se passe-t-il ?

Pour ma part, je n'ai pas appris grand chose aujourd'hui, à part en ce qui concerne la JOCE.

Pour avoir vu les administrateurs ad hoc nommés par rapport à ces jeunes demandeurs d'asile dans la démarche à l'OFPRA, j'ai l'impression, pour ma part, qu'ils ne servent à rien, si ce n'est peut-être à accéder la procédure ? Par rapport à ce rôle, je ne sais pas ce que c'est.

Intervenant dans la salle (Julien Blanc)

Je souhaiterais savoir pourquoi on n'appliquait pas les textes de loi sur les circonstances exceptionnelles qui avaient permis à l'État de financer l'accueil d'urgence des Kosovars et des mineurs du sud-est asiatique. Ne peut-on pas justifier de ces circonstances exceptionnelles actuellement pour faire prendre en charge l'accueil d'urgence par l'État et non pas par les départements ?

Danièle Laurentin

Je précise que je suis administrateur ad hoc au pénal à Paris mais que je suis également administrateur ad hoc sur la zone d'attente de Roissy Charles de Gaulle. J'ai le plaisir de vous dire que depuis le 1^{er} février, avec la Croix Rouge française, nous sommes 7 administrateurs ad hoc à être formés pour intervenir en zone d'attente.

Cela dit, je voudrais revenir à ce qu'a dit le Professeur Fournier. Celui-ci a fait état de son travail avec Trousseau et avec l'antenne de l'Hôtel Dieu. Les jeunes qui sont en zone d'attente sont présentés à l'hôpital Jean Verdier. D'une part, y a-t-il un travail avec cet hôpital ? Et d'autre part, peut-on faire quelque chose pour que ces jeunes qui sont déjà choqués ne soient pas emmenés à l'hôpital Jean Verdier menottés ?

Pierre Henry

Nous savions que ce sujet était parfois passionnel ; certaines de vos questions le montrent.

Monsieur Tallec, Monsieur Castex, Monsieur Fournier, ces questions s'adressent à vous. Je vous demanderais, par conséquent, de répondre de façon extrêmement concise compte tenu de l'heure.

Monsieur Castex

Si vous le permettez, je vais commencer par répondre à la question concernant le délai de 21 jours.

Il est vrai que c'est une nouveauté de la nouvelle loi. Vous savez que le demandeur d'asile, une fois que sa demande a été enregistrée à la préfecture, a

désormais un délai de trois semaines, soit 21 jours, pour déposer sa demande complète à l'OFPRA. Et si ce délai n'est pas respecté, sa demande n'est pas enregistrée et elle est traitée en procédure prioritaire.

Vous posiez la question du mineur isolé. Pour le mineur, la question ne se pose pas ainsi puisque comme je vous le disais tout à l'heure, il faut d'abord qu'on lui trouve un représentant, un administrateur ad hoc. Par conséquent, tant que l'on n'a pas d'administrateur ad hoc, nous pouvons faire un entretien par précaution mais nous ne pouvons pas trancher, nous ne pouvons pas prendre de décision.

En ce qui concerne les quotas, je trouve que c'est un terme absolument épouvantable. Il y a des demandeurs d'asile. Il y a des critères pour obtenir l'asile conventionnel ou la protection subsidiaire. La question est de savoir si ces critères sont applicables ou non. C'est donc à l'officier de protection, dont c'est le métier, de faire cette vérification, après un entretien, et de voir si oui ou non, la personne peut obtenir le statut de la Convention de Genève ou, depuis le 1^{er} janvier 2004, la protection subsidiaire.

Alors, nous pourrions avoir tout un débat, qui serait trop long aujourd'hui, pour savoir si l'octroi de la protection subsidiaire est trop chichement donnée à l'heure actuelle. Il me semble que pour les mineurs, une attention toute particulière est donnée à leur situation et je pense personnellement que nous pourrions encore faire mieux et beaucoup plus pour l'octroi de cette protection subsidiaire mais je rentrerais dans un débat qui sortirait du sujet.

En ce qui concerne l'administrateur ad hoc, peut-être que d'autres peuvent répondre.

Yvon Tallec

Concernant l'administrateur ad hoc, je pense que plutôt que de contester la compétence de l'administrateur ad hoc – pour ma part, je n'ai pas rencontré d'incompétences en la matière – je crois qu'il faudrait mieux se mobiliser pour obtenir une meilleure rémunération de leur prestation. Madame Favre-Lanfray vous a présenté, de façon très neutre, les chiffres. Pour ma part, je trouve que ce niveau de rémunération est tout à fait scandaleux par rapport à l'exigence de ces missions.

Comme je l'ai déjà dit pour les mineurs victimes, nous ne pouvons pas renouveler correctement la liste des administrateurs ad hoc et nous ne pouvons compter que sur une véritable mission et un véritable apostolat des associations pour candidater en tant qu'administrateur ad hoc les dites associations, n'ayant pas dans les rémunérations que nous leur donnons la possibilité même de retrouver leurs frais de gestion.

Il est vrai aussi qu'il faut se mobiliser pour améliorer leur formation et leur insertion dans les circuits judiciaires.

Concernant la question du rôle du Juge des Enfants, ma collègue Hélène Franco a dit qu'elle n'était pas tout à fait d'accord avec moi. Pour ma part, je suis d'accord avec ce que vous avez dit !

Vous n'avez pas donné de réponse à la question que vous posez vous-même. S'il y a eu précisément un arrêt, c'est bien qu'il y a un débat, c'est bien qu'il y a un problème et pour ma part, je n'ai rien dit d'autre. Je suis même allé plus loin : j'ai suggéré que face à cette difficulté tout à fait réelle sur le plan juridique, il fallait que le législateur pose très clairement le principe de savoir si ce type de mineur relève ou non du Juge des Enfants ou d'une autre formation. J'ai même pris soin de dire que dans ma réflexion personnelle, je n'étais pas convaincu que c'était le judiciaire qui devait nécessairement intervenir. Je n'en ai pas dit plus.

Professeur Fournier

La question spécifique de Bobigny a été posée. Je dois dire que c'est effectivement le deuxième tribunal de France et de surcroît, il est compétent sur les problèmes de Roissy.

C'est une structure qui a rencontré un certain nombre de difficultés depuis quelques mois mais son cas va être analysé au niveau de l'assistance publique. C'est d'ailleurs Caroline Rey-Salmon qui va en assurer, de manière transitoire, la direction – je crois même que c'est déjà fait – et ce au moins jusqu'au mois de septembre, date à laquelle il y aura normalement quelqu'un qui va y aller et qui viendrait de mon service.

Pierre Henry

Nous voici donc parvenus à l'issue de cette première demi-journée. Je remercie l'ensemble des intervenants et le public pour son écoute.

Je vous propose de nous donner rendez-vous après le déjeuner.

Deuxième Partie : L'action des acteurs institutionnels

La situation des mineurs isolés étrangers en Seine-Saint-Denis et l'action de l'ASE

Elisabeth Coletta, Inspectrice ASE 93

(en remplacement de Monsieur Claude Romeo)

Depuis la fin des années 90, le service de l'aide sociale à l'enfance est concerné et confronté à l'accueil des mineurs isolés étrangers. Au 31 décembre 2004, 1 218 mineurs ont ainsi été pris en charge par le service.

Ce chiffre n'intègre pas, bien entendu, les jeunes accueillis au LAO de Taverny de septembre 2002 au 31 décembre 2004, soit 228 accueils, ni ceux admis en placement direct dans les établissements du département (50 accueils environ ces

deux dernières années) retenue concernant les mineurs isolés étrangers et ce en référence au programme des enfants isolés en Europe, l'enfant de moins de 18 ans se trouvant en dehors du pays d'origine, sans parents ou tuteurs pour le protéger. Ce qu'il faut souligner, c'est qu'au cours de ces cinq dernières années, les caractéristiques de ces mineurs ont énormément varié, tant au niveau de l'âge que du pays d'origine, que des modes d'arrivée et des types de parcours. Cela pose à la fois la question de l'observation rapprochée et de l'adaptabilité du dispositif d'accueil et de prise en charge de l'ASE.

Lorsque je dis que la population a évolué, je veux tirer cinq grands constats d'évolution :

Le premier constat concerne la variation des flux.

Ces arrivées ont été croissantes de 1998 à 2003. En effet, le service de l'aide sociale à l'enfance a accueilli 136 mineurs en 1999, 291 en 2002 et 308 en 2003. À partir du deuxième semestre 2003, nous avons observé une diminution des accueils, diminution qui s'est confirmée en 2004 puisque cette même année, nous avons eu 224 accueils.

En 2002, ces mineurs, par rapport à l'effectif général de la population suivie par le service de l'Aide Sociale à l'Enfance, représentaient presque 10 % des accueils. En 2003, ils représentent 8,7 % des accueils de la population accueillie, et en 2004, ils représentent 6,5 %.

Bien entendu, nous avons dû adapter très rapidement notre dispositif d'accueil et de prise en charge.

Deuxième constat, c'est la modification importante des modes d'arrivée.

Vous savez que nous avons la chance, ou la malchance, sur notre département d'avoir les pistes d'atterrissage de l'aéroport de Roissy. Nous avons donc automatiquement affaire à un certain nombre de mineurs qui transitent par la zone d'attente. Ce que nous observons depuis 2003, et ce qui se confirme en 2004, c'est une baisse importante des mineurs arrivant par la zone aéroportuaire de Roissy et confiés à l'ASE dans le cadre d'une mesure de protection : 62 accueils en 2004 contre 187 en 2003, sachant que Taverny en a reçu 47. Ce qui fait à nous deux plus d'une centaine d'accueils, alors que plus de 650 administrateurs ad hoc ont été nommés sur la zone d'attente.

Par contre, si nous avons une diminution du nombre des enfants qui arrivent par la zone aéroportuaire, nous avons une augmentation qui est constante et progressive depuis 2000 des mineurs errants, autrement dit des mineurs qui arrivent par les voies terrestres, maritimes, et qui sont présents depuis quelques jours voir plusieurs semaines sur le territoire.

Nous en avons 50 en 2001, 106 en 2002, 192 en 2003, 185 en 2004.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces variations :

- Les contrôles renforcés aux frontières, notamment à l'aéroport
- La grande adaptabilité des réseaux
- Les parcours d'émigration dans l'espace de Schengen, puisque nous sommes aussi une zone de transit
- Et surtout, la nouvelle vague migratoire des immigrés roumains, notamment des Tziganes d'Europe de l'Ouest, apparue avec la suppression des visas en janvier 2002 qui s'est accompagnée d'une prépondérance d'enfants Roms et du développement de filières mafieuses et de passeurs qui exploitent les mineurs.

Troisième constat, c'est une inversion de la pyramide des âges des mineurs isolés accueillis dans notre dispositif. En effet, en 2004, plus de la moitié a moins de 15 ans.

Ce rajeunissement que nous avons déjà constaté, en 2003 s'est poursuivi en 2004. Mais il est essentiellement dû à l'accueil des mineurs originaires des pays de l'Est qui sont majoritairement plus jeunes que les autres, et qui représentent la part la plus importante, c'est à dire plus de 50 % de nos accueils aujourd'hui en Seine-Saint-Denis.

Si nous regardons par pays d'origine, nous n'avons pas de modifications d'âge pour les autres pays de provenance.

Les garçons sont les plus nombreux, soit 70 % des accueils.

En proportion, le nombre des garçons accueillis augmente depuis l'an dernier (55,6 %) mais cette proportion varie selon le pays d'origine.

Nous avons donc majoritairement une population de garçons.

Le cinquième constat concerne les nationalités

Nous avons environ 30 à 35 nationalités qui sont accueillies chaque année dans notre dispositif, sachant qu'il y a trois dominantes : la Roumanie, l'Afrique noire et la Chine.

Je souligne que par rapport à ces trois dominantes, les rapports se sont inversés :

- Concernant les jeunes originaires d'Afrique. Ils représentaient 84 % de notre public en 2000. En 2004, ils ne représentent que 20 % de notre public, avec les pays les plus représentés : le Congo, le Cameroun, le Maroc, la Côte d'Ivoire.
- Concernant les mineurs du sud-est asiatique. L'arrivée des enfants chinois a été très importante en 2002 puisqu'ils représentaient à peu près 31 % de nos accueils. Cela s'est considérablement ralenti à partir du deuxième semestre 2003 suite aux mesures prises par le gouvernement pour limiter les arrivées et les contrôles aux frontières. En 2004, cela représente 11 % des accueils, avec une pointe actuellement pour les enfants originaires du Sri Lanka.
- Quant aux mineurs originaires des pays de l'Est, ils représentent, depuis 2003, la part la plus importante des accueils : 35 % en 2003, 48 % en 2004. Ce sont les enfants roumains qui sont les plus représentés. Viennent ensuite les

enfants d'ex Yougoslavie, puis les enfants moldaves, et quelques enfants de Hongrie, de Pologne et de Russie.

Notons que depuis le début des années 2000, deux populations de migrants roumains, d'ethnies et d'origines différentes sont arrivées en France :

- D'une part, une forte communauté ROM provenant des régions de l'Ouest et du Nord-Ouest de Roumanie,
- Et une communauté de paysans saisonniers de la région d'Oach et de Maramoures (régions au nord de la Roumanie dont les départements sont Satu Maré et Baia Maré) et qui sont en nombre sur notre département.

Ils ont acquis une expérience en terme de flux migratoires avec de nombreux allers et retours avec des visas de trois mois. Et depuis 2002, il y a un flux qui est très visible, bien que peu nombreux, et qui concerne notamment des mineurs qui sont rapidement mis dans des filières de prostitution ou qui sont particulièrement handicapés.

Telle est l'observation que nous avons faite sur notre département.

La question des enfants roumains est toutefois particulière puisque ces enfants peuvent entrer aujourd'hui librement dans l'espace de Schengen pour trois mois. Et lorsque la Roumanie aura rejoint l'Union Européenne, leur entrée sera sans limite.

Concernant les parcours, je ne vais pas y revenir puisque ce matin, Madame Angelina Etiemble vous en a dressé une typologie.

Je rajouterai que depuis quelques temps, en provenance de Roissy, nous avons essentiellement des mineurs qui viennent – parce que les regroupements familiaux n'ont pas pu se faire vu la durée et les délais administratifs – rejoindre des proches. Les proches sont informés ou non mais la famille profite de l'occasion d'un départ pour faire arriver ces enfants. Et à ce moment-là, nous devons rechercher sur le territoire la famille. Je dois dire que nous la trouvons assez facilement. La seule chose, c'est que les familles sont souvent informées après coup.

Concernant les sorties, parmi un échantillon de jeunes que nous avons accueillis – 535 jeunes ont été admis entre le 1^{er} janvier 2003 et le 31 décembre 2004 – 39 % sont sortis du dispositif de protection de l'enfance, et ce dans des délais courts pour plus de la moitié.

Le temps de séjour a été inférieur à 8 jours pour 56 % des situations et inférieur à un mois pour 15 %. La sortie s'est traduite soit par un retour en famille pour 18 % ou par une fugue très souvent vers un autre pays pour 6 %.

Si j'insiste sur ces délais courts, c'est parce qu'à la fois, cela demande une adaptabilité des professionnels et cela engorge les circuits d'urgence.

Nous avons un taux de fugues important et plusieurs éléments expliquent la fugue :

- Le parcours,
- Les raisons de la migration
- Les modalités d'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance

En Seine-Saint-Denis, la principale raison d'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance, pour les enfants originaires des pays de l'Est, reste la voie pénale. Et ce parce que soit ils ont été pris sur la voie publique pour des faits de délinquance, soit parce qu'il y a eu des expulsions de squatt et que de fait, nous n'avons pas retrouvé de représentants légaux. Ils sont donc entrés par Ordonnance de Placement Provisoire et ont été confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance.

Les fugues sont donc un des principaux modes de sortie des enfants originaires des pays de l'Est. Néanmoins, depuis quelques mois, grâce à un travail mené avec certaines associations spécialisées, comme les associations Hors la rue ou d'autres, nous avons pu travailler avec ces mineurs l'admission dans le service. Et quand cette admission est travaillée en amont, les jeunes ne fuguent plus. Nous avons constaté que si dans les trois semaines qui suivent leur arrivée, nous arrivions à les rencontrer, à les repérer, nous arrivions à les éloigner de leur engrenage dans des filières ou dans des réseaux. Le problème, c'est le temps et le repérage. Or, plus on les expulse des squatts, plus ils se disséminent en petites quantités dans des lieux qu'il est plus difficile de repérer.

Nous avons essayé de faire une typologie des sorties. Et de cette typologie, nous avons une partie minime d'enfants que nous appelons « les intégrés ». Il s'agit de mineurs ayant pu bénéficier d'une régularisation administrative, d'une formation à un métier. Toutefois, il faut être prudent car cette intégration peut être très souvent relative. Je dis relative parce qu'ils rentrent tardivement dans nos circuits, ils les quittent rapidement et que nous savons qu'il n'est pas facile pour eux de pouvoir s'insérer ensuite. De plus, nous n'avons pas pu forcément travailler tout l'impact psychologique de ces migrations.

Nous avons aussi les mises en sursis. En effet, au moment de la majorité, nous avons un certain nombre de jeunes qui sont encore dans une situation fragile, tant du point de vue du statut que de la formation, parce que l'on est en attente de décision ou même si on sent que l'on est vers une proche régularisation.

Dans la majeure partie, nous proposons une prolongation du contrat jeune majeur, le temps de terminer les démarches et de stabiliser la situation. Mais nous avons une limite qui est posée qui est la limite des 21 ans, et quelquefois ce n'est pas facile.

Nous avons également les sans papiers et aujourd'hui, ce sont les plus nombreux. Vu les parcours des mineurs, c'est plus de 80 % de nos jeunes qui aujourd'hui pourraient rentrer dans cette catégorie-là.

Par conséquent, soit un grand nombre adopte un statut de clandestin : travail au noir, poursuite de la migration en France ou dans un autre pays d'Europe. Soit certains continuent à effectuer des démarches et notamment grâce au réseau de défense des sans papiers.

Nous avons ce que nous appelons les « retournés ». Il s'agit de jeunes qui peuvent demander à retourner dans leur pays.

Je dois dire que nous avons eu quelques jeunes parce qu'ils étaient pris dans des réseaux et nous avons pu, avec le SSI, retravailler et raccompagner ce retour volontaire d'enfants dans leur pays d'origine. Cela dit, ce sont des situations très à la marge. Ou alors, parce qu'ils ont été fortement incités par des pressions de part et d'autres.

Nous avons enfin les expulsés. Ce sont des enfants pour lesquels nous avons un papier disant qu'ils sont expulsables.

Je précise que s'ils sont encore pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance dans le cadre d'un contrat jeune majeur, cela n'empêche pas l'expulsion. Toutefois, à ce jour, nous n'avons pas eu d'expulsion de jeunes majeurs pris en charge par le service. Cela dit, nous voyons bien combien cela reste fragile et cela n'empêche pas après que des réseaux ou des filières viennent les attendre à la sortie du dispositif.

Concernant le coût financier, celui-ci est important pour les départements. Selon des facturations qui ont été faites en 2004, pour la Seine-Saint-Denis, le coût est de 16 millions d'euros. Et je précise que nous n'avons pas encore tout comptabilisé.

Pour les mineurs qui normalement étaient orientés au LAO de Taverny – dispositif pris en charge par l'État – ces mineurs peuvent faire l'objet soit d'un regroupement auprès de leur famille, soit d'un retour même limité dans leur pays, ou d'une orientation vers un dispositif d'Aide Sociale à l'Enfance d'un autre département. **Or, il y a beaucoup de réticences des autres départements à accueillir ces jeunes, d'où le recours à des placements directs justice, et à ce moment-là, c'est l'aide sociale à l'enfance de la Seine-Saint-Denis qui continue à financer ces réorientations d'enfants en l'absence du dessaisissement.**

Nous avons chiffré le coût en 2004 à 556 000 euros. Ce qui n'est pas négligeable mais qui repose le problème du dispositif global de protection de l'enfance sur le territoire national.

Concernant les actions menées nous avons travaillé autour de 3 axes :

- Observer pour mieux accompagner
- Former et accompagner les pratiques professionnelles
- Et Développer un partenariat avec les autres acteurs

1^{er} axe : Observer pour mieux accompagner

Nous réalisons régulièrement depuis 2002 des séries d'études qualitatives et quantitatives sur les parcours et sur les typologies d'enfants. Nous les faisons sur notre département mais quelquefois, nous les étendons à d'autres départements. En effet, nous venons de terminer une étude en lien avec l'Aide Sociale à l'Enfance de Paris concernant les mineurs originaires des pays de l'Est. Mais comme elle n'est pas encore diffusée, je n'en parlerais pas.

L'intérêt est de pouvoir partager des études avec d'autres départements.

Le but de ce travail est de prendre du recul, de donner des outils à nos professionnels sur la connaissance de ces populations et en même temps, de nous questionner sur nos dispositifs d'accueil et de prise en charge.

2^e axe : Former et accompagner les pratiques professionnelles

Nous avons construit, à partir des demandes des professionnels et de leur expérience, un guide, un référentiel de pratiques au regard de la complexité de ces accueils et de ces prises en charge.

Dans ce guide, il y a des éléments sur les parcours de ce public, sur l'arrivée dans le dispositif de protection de l'enfance, puisque chez nous, en Seine-Saint-Denis, les Juges se sont accordés pour que les enfants nous soient confiés dans le cadre d'une Ordonnance de Placement Provisoire. Par conséquent, la question si le Juge des Enfants ou le Juge des Tutelles est compétent le premier ne se pose pas en Seine-Saint-Denis.

Nous avons également travaillé sur la prise en charge sanitaire et psychologique de ces jeunes qui souvent rencontrent des problèmes de santé et de souffrance psychologique.

Dans ce guide, nous avons aussi travaillé sur la recherche des familles : qui peut nous aider ? Comment travailler cette recherche ?

Nous avons également travaillé sur la construction du projet individualisé et sur les démarches administratives et l'accompagnement vers un statut.

L'accès à un statut reste un élément central de la problématique d'accompagnement de nos mineurs.

3^e axe : Développer un partenariat avec les autres acteurs

Nous avons développé un partenariat avec l'ensemble des magistrats du tribunal de Bobigny. Je précise que c'est quelque chose de très fort – c'est d'ailleurs très ancien sur le département – mais c'est autour de cela que nous pouvons avancer.

Au mois de décembre, l'ensemble des Juges (Juges des enfants, parquets, parquets

civiles, Juges des tutelles, Juges des nationalités, JAF) se sont réunis, à partir des questionnements que nous pouvions avoir les uns et les autres, pour nous mettre d'accord sur les propositions que nous pouvions avoir au regard des profils des jeunes et pour savoir qui devait être saisi le premier en fonction de tels critères. Et ce dans le but d'arrêter de nous renvoyer les dossiers d'une juridiction à l'autre. Nous avons affaire à des enfants, donc des êtres humains, il ne faut pas l'oublier. Nous avons donc élaboré, de manière informelle, un dispositif de travail et nous nous sommes mis d'accord pour savoir, dans le cas où les parents sont joignables sur un autre territoire ou pas, si c'est le Juge des Tutelles ou si c'est le Juge aux affaires familiales qui est compétent. Cela permettant d'avoir une lisibilité plus grande du rôle et de la place de chacun.

Nous avons mené cela à l'échelle du département mais notre projet, bien évidemment, c'est que ce soit partagé sur un plan national.

Nous avons aussi un partenariat avec le SSAE et le SSI pour nous aider à la compréhension de l'histoire, à savoir :

- Est-ce que l'enfant peut déposer une demande d'asile ou pas ?
- Quels éléments nous pouvons avoir au pays ou pas,
- Les enquêtes,
- Lorsque nous avons retour, comment nous retravaillons ?
- Une convention avec la CPAM pour que tous les enfants soient couverts en soins médicaux dans les quatre jours qui suivent leur arrivée et qu'ils aient un bilan dans le mois qui suit leur arrivée fait par la CPAM

Nous avons également un partenariat avec l'ensemble des associations spécialisées comme le GISTI et France Terre d'Asile notamment. Notamment pour les questions juridiques. Nous avons des jeunes qui peuvent rentrer aussi dans leur dispositif et travaillons autour des relais.

Enfin, nous avons un partenariat plus large avec l'Education Nationale par rapport notamment aux jeunes de plus de 16 ans qui posent un certain nombre de problèmes quand ils ne peuvent pas être scolarisés. Un partenariat existe entre le CIO, nous orientons les jeunes vers des ateliers de jour, des ateliers d'alphabétisation,... Tout un travail est fait avec les missions locales, les plateformes de mobilisation,...

En conclusion, je dirais que la prise en charge de ces mineurs isolés est complexe et multidimensionnelle, qu'elle nécessite une approche partenariale et globale, qu'elle bouscule les pratiques des professionnels de l'Aide Sociale à l'Enfance, que le service a dû s'adapter en terme de places d'hébergement, et cette prise en charge a nécessité la construction d'outils :

- La mise en place d'une cellule d'accueil d'urgence,
- Guides, d'accompagnement,
- Formation des professionnels.

De même, elle requiert des compétences qui dépassent largement le champ traditionnel des services de protection de l'enfance.

Je pense qu'il est important de dire que l'on ne peut pas travailler seuls sur ces questions, que la question du partenariat est indispensable, qu'elle est nécessaire au niveau des départements et de l'ensemble des acteurs, que le problème du pilotage se pose et que s'il existe au niveau départemental, il reste insuffisant. En effet, il doit être relayé au niveau régional, voire au niveau national compte tenu des difficultés que nous avons, et compte tenu aussi de la complexité et du nombre d'acteurs qui interfèrent dans la prise en charge globale de ces mineurs. De plus, nous ne devons pas non plus exclure une dimension internationale à la prise en compte de ces mineurs.

À titre d'exemple, il y a quatre ans, les enfants chinois étaient massivement dans les régions de Scandinavie. Aujourd'hui, après avoir transités par la France, ils se retrouvent au Portugal, en Espagne et en Italie. Et derrière, il y a des trafics et des exploitations d'enfants.

Je terminerai mon propos par un constat amer : en terme d'efficacité sociale et économique, je pense que le résultat de la prise en charge par le service de l'Aide Sociale à l'Enfance, compte tenu de l'importance de l'investissement tant professionnel des équipes que du coût de leur prise en charge, n'est pas très bon vu le nombre d'enfants qui vont se retrouver sans statut et qui vont être confrontés, à leur majorité ou à la sortie du dispositif, à l'errance, à la délinquance. Nous allons les retrouver sur la voie publique.

Pierre Henry

Merci Madame Coletta. Je vous remercie d'autant plus que vous avez dû remplacer au pied levé Monsieur Roméo Directeur de l'ASE de Seine-Saint-Denis.

Vous avez bien compris que pour cette deuxième partie de journée, il s'agit aussi de partir de l'expérience d'un certain nombre de départements comme l'Île de France, la Seine-Saint-Denis, mais également en Province où le phénomène se produit de plus en plus. C'est pour cela que Monsieur Behaghel interviendra tout à l'heure concernant le département du Calvados.

Pour l'instant, je vais céder la parole à Madame Stievenard qui est adjointe au Maire de Paris. Elle est également Vice-présidente de l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale. Elle est aussi fondatrice de l'Assemblée des Femmes. Depuis l'arrivée de la nouvelle municipalité à Paris, nous pouvons dire que ce problème a été pris à bras le corps par la municipalité, tant il est vrai que la question est véritablement brûlante.

La situation des mineurs isolés étrangers à Paris et l'action de la municipalité

Madame Gisèle Stievenard,

Adjointe au Maire de Paris chargée de la Solidarité et des Affaires Sociales

I – La situation actuelle

La présence de mineurs étrangers isolés à Paris est un phénomène ancien. Ces jeunes, sans référents parentaux sur le territoire national, arrivent à Paris fuyant des conflits dans leurs pays d'origine, ou cherchant avenir meilleur.

En quelques années, ce phénomène a pris une ampleur nouvelle. Fin 1999, 209 mineurs étrangers isolés se sont présentés au Bureau de l'Aide Sociale à l'Enfance, pour solliciter une aide. Le pic a été atteint en 2002 avec 847 jeunes pour redescendre à 555 en 2004.

Paris est incontestablement le département le plus concerné devant la Seine Saint Denis. Depuis, on note une extension du phénomène sur l'ensemble du territoire national.

À Paris, au total, on dénombre une soixantaine de nationalités parmi les jeunes accueillis avec des différences quantitatives mais aussi des variations d'une année sur l'autre. Ainsi, actuellement, le nombre de jeunes indiens est en hausse, sans raison apparente.

En 2004, viennent en tête : les Roumains puis les Congolais, les Chinois, les Maliens, les Guinéens, les Camerounais, les Pakistanais, les Marocains et les Mauritanais. Si l'on regroupe les pays d'Afrique subsaharienne, cette zone arrive en tête devant les Roumains et les Chinois.

Ces deux dernières nationalités présentent des spécificités désormais bien connues :

a) Les jeunes Chinois

Ils viennent pour la plupart d'une province : le Wenzhou. Ils sont « mandatés » par leur famille pour faire des études et, si possible, acquérir la nationalité française. Leur arrivée en France est très organisée par des filières, la famille a payé le passage ou s'est endettée et le jeune devra rembourser. Après une explosion en 2001 (154 jeunes) et en 2002 (137 jeunes), leur nombre a très fortement baissé en 2003 (80), en 2004 (36).

Cette forte baisse est sans doute due à un démantèlement des filières d'entrée en France.

b) Les jeunes Roumains

Les jeunes Roumains vivent souvent dans la rue à Paris et en Ile-de-France. Ils sont orientés vers l'ASE à l'Enfance par des associations, notamment celles qui font partie du dispositif État parisien (ADMIS).

Ils sont environ une centaine par an à solliciter une aide depuis 2002. Un protocole spécifique avait été mis en place avec le Tribunal pour Enfants et l'Autorité de Protection de l'Enfance Roumaine. Ce protocole prévoyait que l'ASE pouvait demander, pour information, une enquête sociale en Roumanie pour tous les jeunes accueillis. Il était également prévu que le Juge demanderait une enquête sociale en cas de souhait de retour au pays de la part d'un jeune.

À ce jour, ce protocole fonctionne mal. Les demandes d'enquête sociale restent sans réponse. Quant aux retours en Roumanie, plusieurs mois s'écoulent entre la demande du jeune et la concrétisation du projet de retour. Certains changent alors d'avis, car ils se sont installés dans leur milieu d'accueil et redoutent un nouveau changement ; quelques-uns, trop impatients, fuguent pour rentrer par leurs propres moyens. La plupart souhaitent demeurer en France.

Je veux souligner également l'importance des liens spécifiques de certaines nationalités avec des associations. Ainsi, les jeunes Africains sont souvent orientés par France Terre d'Asile. L'association "Hors la Rue" PARADA est très impliquée auprès des jeunes Roumains.

II – L'adaptation du dispositif parisien

La création de la CAMIE

Devant cet afflux massif, l'ASE de Paris a dû et à su adapter ses modes de fonctionnement. Une cellule d'accueil spécifique (la CAMIE) a été créée, qui compte un cadre socio-éducatif, 5 travailleurs sociaux, un gestionnaire et une psychologue à mi-temps parlant roumain.

Le développement des capacités d'accueil spécifiques

Des places d'accueil en urgence ou de transition ont été créées. Des établissements départementaux ou associatifs ont modifié leurs modalités de prise en charge pour s'adapter à ce public : création de classes de Français Langue Etrangère, cours de remise à niveau, etc.

Très souvent dans l'urgence, l'accueil se fait non seulement dans les places spécialisées, mais toutes les structures de l'Aide Sociale à l'Enfance, aussi bien départementales qu'associatives : centre d'accueil d'urgence, établissements, services de placement familiaux. La difficulté de trouver des places dans les 24 heures conduit également l'ASE à assurer des mises à l'abri, heureusement peu nombreuses, dans des hôtels.

Au fil du temps, les établissements ont adapté leurs pratiques éducatives aux besoins spécifiques de ces jeunes.

La prise en compte des problèmes de santé

Des bilans médicaux sont réalisés car les jeunes ont des problèmes spécifiques : absence de vaccinations, prévalence de maladies comme la tuberculose, les hépatites ou le VIH. Des accords de partenariats existent avec des dispensaires ou des hôpitaux (Espace Santé Jeunes de l'Hôtel Dieu).

L'adaptation du travail socio-éducatif

Les éléments d'informations habituels sur l'environnement social, scolaire et familial du jeune font défaut.

Le questionnement porte parfois sur l'identité et l'âge du jeune. Les travailleurs sociaux peuvent avoir l'impression de ne rien maîtriser, ce qui peut fausser la relation.

Le projet socio-éducatif élaboré pour chaque jeune vise à lui faire acquérir les bases indispensables (maîtrise du français, connaissances scolaires indispensables) et une formation qualifiante. Les modalités sont très variées selon les lieux d'accueil : cours assurés par des associations, classes d'accueil de l'Education Nationale, apprentissage, stages, etc.

La difficulté principale réside dans la brièveté de prise en charge, sachant que la majorité des mineurs étrangers isolés a entre 16 et 17 ans au début de la prise en charge. Cette difficulté s'est aggravée avec la loi du 26 novembre 2003. L'absence de titre de séjour empêche les jeunes d'accéder aux formations nécessitant un contrat de travail (formations en alternance par exemple), ce qui complique la tâche des professionnels.

Si des progrès indéniables ont été faits pour les prises en charge, certains problèmes restent récurrents.

La détermination de la minorité

En cas de doute sur la minorité, un examen d'âge osseux est demandé au Parquet. Cet examen sera effectué par une Unité Médico-Judiciaire (Hôtel Dieu ou Trousseau). Les associations ont beaucoup contesté ce recours. Il est vrai que cet examen reste imprécis. Mais, pour le moment, c'est souvent le seul élément objectif sur lequel s'appuyer pour déterminer la minorité du jeune qui conditionne l'admission. Cependant, nous veillons à ce que le doute bénéficie au jeune.

La complexité des procédures d'admission

La prise en charge d'un mineur étranger à l'ASE se fait par deux voies d'entrée.

La plupart du temps, le jeune fait l'objet d'une Ordonnance de Placement Provisoire du Parquet, ou du Juge pour Enfants. Mais des demandes spontanées arrivent aussi à l'ASE. Le travailleur social vérifie, autant que possible, son identité et l'absence de référents parentaux. Le jeune est admis au titre de l'article L.223-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF).

Il arrive que le service n'ait pas l'autorité parentale. Logiquement, une demande de tutelle devrait être systématiquement enclenchée. Mais les demandes de tutelle se heurtent parfois à un refus du Juge (insuffisance d'éléments concernant le parcours du jeune, faux papiers présentés par le jeune,...). Ces refus placent le service en situation difficile pour toutes les décisions importantes qui relèvent de l'autorité parentale.

III – L'implication insuffisante de l'État

La progression constante du nombre d'arrivées a conduit les départements d'Ile-de-France à interpeller l'État (cf. conférence de presse de Madame Stievenard le 21 novembre 2002). Les départements souhaitent notamment que l'État crée un dispositif national d'accueil, d'évaluation et d'orientation des mineurs étrangers isolés. À l'État également de prendre en compte les dimensions internationales, interministérielles et régionales du phénomène.

Suite à nos interpellations, le Préfet Landrieu a réuni un groupe de travail et a remis un rapport au gouvernement en juin 2003. Ce rapport est jusqu'ici resté pour l'essentiel sans suite.

L'État s'est impliqué dans la mise en place d'un « dispositif pour aller au-devant des mineurs étrangers isolés errants à Paris (ADMIS) par la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales. L'État finance à hauteur de 2 M euros quatre associations (Enfants du Monde-Droits de l'Homme, Parada-Hors les murs, France Terre d'Asile et Arc 75), pour un travail de repérage et de premier contact. Ce dispositif continue pour certains jeunes, un sas avant l'admission à l'Aide Sociale à l'Enfance, ce qui permet d'affiner les évaluations et de diminuer les situations d'accueil d'extrême urgence (EMDH dispose de 15 places d'abri de nuit).

Mais ce dispositif n'est pas une réponse suffisante. Il faut déplorer que l'État n'ait pas pris en compte les suggestions des départements. Ses initiatives en matière d'acquisition de la nationalité ont pour le moins des effets pervers.

Les jeunes retrouvent le droit commun à 18 ans : ils sont en situation irrégulière et susceptibles d'être reconduits à la frontière. Le Département de Paris a décidé que, malgré l'absence de titre de séjour, un contrat Jeune Majeur serait proposé à ceux qui sont déjà engagés dans un cycle de formation. Le contexte législatif crée donc une pression forte pour accélérer l'insertion des jeunes dans

un parcours qualifiant avant leur 18^e anniversaire. Cette situation est difficile à vivre pour les équipes éducatives qui supportent mal que ces jeunes étrangers soient dans une situation de non droit à leur majorité. J'ai d'ailleurs dénoncé cet état de fait dans une tribune libre publiée par le Journal La Croix en mai 2004. J'ai également participé à un forum en Roumanie en janvier 2004.

Aujourd'hui, les départements se trouvent seuls en première ligne pour faire face à de nombreuses difficultés, la loi Sarkozy de novembre 2003 nous ayant encore compliqué la tâche. Compte tenu de la dimension internationale de ces migrations, il est urgent que l'État s'implique aux côtés des départements pour donner un avenir à ces jeunes en danger.

L'immense majorité de ces jeunes restera en France et nous devons faciliter leur projet de vie et leur insertion dans notre pays dès lors qu'ils le souhaitent. Ceci contribuera à la relève des générations. Ils doivent pouvoir être accueillis dans la dignité et devenir citoyens. Ainsi pourrions-nous prétendre rester le pays des droits de l'homme.

Jacques Ribs

Je cède la parole à Monsieur Behaghel pour qu'il nous parle de l'expérience du Calvados et de l'action du département dans cette matière.

Les mineurs étrangers isolés confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance
Une action départementale

Monsieur Etienne Behaghel,

Adjoint au directeur des Services sociaux du Conseil général du Calvados

I – L'historique du dispositif

Année 2001

Dès l'année 2000, l'attention avait commencé à être appelée sur cette question des mineurs isolés mais cela demeure encore marginal : 20 jeunes accueillis dans l'année et 2 seulement présents en fin d'année. Ces jeunes sont accueillis dans des établissements sur décision du Juge des Enfants mais ils ne restent pas.

Dans les 6 premiers mois de 2001, le phénomène prend de l'ampleur, 43 mineurs sont pris en charge, le plus souvent seulement pour quelques jours ou semaines, après avoir été interpellés par les forces de l'ordre alors qu'ils tentent en compagnie d'adultes de passer en Angleterre. Ils ne tardent pas à repartir après avoir profité du gîte, du couvert et du téléphone dans les foyers où ils ont été accueillis en urgence. Ce phénomène intervient alors que l'ensemble du dispositif départemental d'accueil (internat et accueil familial) est saturé.

La maison départementale de l'enfance et de la famille (M.D.E.F.) ne suffisant pas, ce sont l'ensemble des foyers pour ados qui sont sollicités et qui s'essoufflent assez rapidement d'une part, car cet accueil se fait en surnombre, d'autre part, car les équipes éducatives mobilisées pour organiser un projet de formation et d'insertion pour les premiers accueillis ne voient pas leurs efforts payés en retour avec les départs impromptus des mineurs vers d'autres lieux. Il est également fait le constat que l'histoire et les difficultés de ces jeunes sont sans rapport avec celles des jeunes accueillis et ne justifient pas de mobiliser ces places au détriment du public auquel elles sont destinées. Fin juin, seuls 16 mineurs sont encore présents.

L'orientation alors retenue dans un contexte aussi mouvant et incertain est de mettre en place un accompagnement en milieu ouvert confié à une équipe de la MDEF, afin de procéder à une observation avant de mettre en place un projet adapté aux besoins et à la réelle adhésion du jeune.

Parallèlement les magistrats du tribunal des mineurs et la mission protection de l'enfance (MPE) observent que la procédure d'assistance éducative n'est pas pertinente pour ces mineurs qui ne pourraient être considérés en danger que dans la mesure où la puissance publique compétente pour assurer la protection des mineurs sans famille, le Conseil Général, n'assumerait pas ses responsabilités.

Aussi est-il convenu que la mission protection de l'enfance assure directement l'accueil des mineurs isolés, tout en informant immédiatement le procureur sur la base de l'article L.223.2 du code de l'action sociale et des familles. Le procureur donne un peu de souplesse aux textes et à la justice, en ne prévoyant pas d'organiser une saisine du Juge des Tutelles dans les cinq jours comme cela devrait être, dès lors que la MPE n'a pas retrouvé trace des responsables légaux dans ce délai, compte tenu du séjour extrêmement volatile des mineurs alors accueillis. La saisine du Juge des Tutelles est alors prévue après un mois de séjour.

Les quatre derniers mois de l'année 2001 sont marqués par l'augmentation massive des jeunes de l'Est en particulier moldaves, phénomène lié à l'incapacité de l'État d'assurer, comme il le faisait jusqu'alors, l'hébergement des demandeurs d'asile adultes de plus en plus nombreux également. Ceux-ci se déclarent alors comme mineurs à la préfecture et sont adressés comme tels vers le Conseil Général qui va alerter rapidement le procureur sur les situations les plus douteuses, afin que des procédures de vérification de l'âge soient mises en place. Ceci demandera un certain temps avant d'être opérationnel et pendant ce temps le doute profitera à ces demandeurs d'asile appelés « mijeurs »

Faut-il préciser que dans ce contexte de masse c'est surtout le gîte (hôtel) et le couvert (principalement par tickets repas) qui sont assurés ?

Année 2002

À la faveur des contrôles sur l'âge par le biais des expertises radiologiques le nombre de mineurs pris en charge passe de fin 2001 à mars 2002 de 94 à 56. Désormais, avant tout accueil, et en l'absence de documents d'identité valides avec photo, le procureur requiert une expertise osseuse.

Cette période de fraude marque les esprits et oriente vers une articulation avec le dispositif d'accueil adulte qui est alors en train de se mettre en place avec le principe d'une plate-forme d'accueil rassemblant les différentes associations et services concernés par l'accueil et la prise en charge des demandeurs d'asile. Cette plate-forme fonctionne, à partir de juin 2002, sous la responsabilité de l'association ADDA 14 (accueil des demandeurs d'asile du Calvados).

Il est alors projeté que le travailleur social du Conseil Général, mis à la disposition de l'ADDA ainsi que celui du service social d'aide aux émigrants (S.S.A.E.) financé par le Conseil Général, assurent l'accueil et le suivi des demandeurs d'asile de plus de 16 ans sur cette plate-forme.

Dans cette attente, pour tous les mineurs qui ne bénéficient pas d'un dispositif spécifique de prise en charge en accueil familial, en foyer éducatif ou par un service de milieu ouvert, c'est la MPE et en particulier un agent à temps plus que plein qui assurent les divers aspects de la prise en charge quotidienne : hébergement, besoins alimentaires et matériels, scolarité, soins et démarches administratives.

Années 2003 et 2004

Parallèlement à une diminution considérable du nombre des admissions (de 186 à 104 puis 75) et à une diversification des origines des mineurs (26 % d'Africains, 16 % originaires de l'Asie et du Moyen-Orient), c'est la configuration du dispositif actuel d'accueil et d'accompagnement qui se met en place.

L'accueil des mineurs de plus de 16 ans et leur accompagnement pendant la première période de leur prise en charge sont du ressort des intervenants socio-éducatifs de la plate-forme ADDA en lien étroit avec la MPE responsable légale. Cela concerne 72 jeunes au 31 décembre 2004. Le Conseil Général a désormais mis deux agents à disposition de cette plate-forme. Deux autres travailleurs sociaux de la plate-forme interviennent également auprès des jeunes isolés.

Les mineurs présents depuis de nombreux mois et inscrits durablement dans un projet d'insertion et de formation ainsi que ceux devenus majeurs bénéficient d'un accompagnement soit au titre du dispositif spécifique mineurs isolés de la MDEF pour 10 d'entre eux, soit au titre du service de suite de la MDEF.

II – Les jeunes pris en charge

Les jeunes pris en charge

La prise en charge des mineurs isolés se poursuit lorsqu'ils atteignent la majorité, sauf évidemment s'ils n'en font pas la demande ou s'ils refusent de s'inscrire dans un projet de formation ou d'insertion qui prépare leur intégration à la société française.

Cette prise en charge, prolongement cohérent de l'action menée jusque là, est assurée si les conditions de séjour sont toujours régulières :

- Soit le jeune a acquis la nationalité française
- Soit le jeune a obtenu le statut de réfugié
- Soit la procédure devant l'OFPRA n'est pas définitivement close
- Soit le jeune a bénéficié, après rejet définitif de l'OFPRA, d'une autorisation de séjour du Préfet.
- Soit une demande de régularisation auprès du Préfet est en cours.

Le statut des jeunes

Jusqu'à présent :

- 6 jeunes ont obtenu le statut de demandeur d'asile
- 8 jeunes se sont vus notifier le refus définitif de leur demande d'asile
- 3 jeunes ont obtenu du Préfet une autorisation de séjour à titre humanitaire
- 9 jeunes ont obtenu la nationalité française.

Soit 18 issues favorables, pour 8 défavorables sauf régularisation préfectorale. Les autres soit pratiquement tous ceux qui sont arrivés depuis moins de 2 ans ont une procédure encore en cours devant l'OFPRA.

Le dossier OFPRA est constitué avec le concours de l'assistant social du SSAE et les jeunes sont systématiquement accompagnés par un travailleur social aux différentes étapes de la procédure.

Les jeunes présents

Le parcours des jeunes s'analyse à partir des 104 jeunes présents en décembre 2004 dont 28 filles pour 76 garçons, à l'exception d'un jeune arrivé à l'âge de 16,5 ans, devenu français et désormais autonome. Les autres, comme il a déjà été dit, ont interrompu, à quelques exceptions près, leur prise en charge de façon unilatérale et impromptue après quelques jours, semaines ou plusieurs mois. Ceci est en particulier le cas de l'immense majorité des jeunes originaires d'Europe de l'Est puisque seulement 23 sont à ce jour pris en charge pour 420 accueillis, dont 10 depuis moins de 6 mois.

À l'inverse, sur 72 Africains accueillis depuis quatre ans, 57 sont toujours pris en charge, dont 6 ayant acquis la nationalité française.

À ce jour, sur les 104 jeunes d'origine étrangère présents, 26 sont accueillis depuis plus de 2 ans, 38 depuis 1 à 2 ans et 40 depuis moins d'1 an. 72 sont mineurs et 32 jeunes majeurs.

La scolarité

Selon l'âge et selon le pays d'origine francophone ou pas, la scolarité s'organise de façon différente.

Pour les non francophones, l'apprentissage du français est assuré soit par un organisme de formation et d'insertion « ENEFA » (anciennement « Hérouville jeunes »), soit par les deux CIPPA – FLE (cycle d'insertion professionnelle par alternance, français, langues étrangères) mis en place par l'Education Nationale sur Caen. Ces CIPPA-FLE proposent un apprentissage de base associé à diverses activités culturelles et préparent à une orientation vers une scolarité plus classique.

Sauf les tous derniers mineurs arrivés, tous les jeunes sont scolarisés, soit :

- 33 % en lycée professionnel
- 29 % en lycée général et technique
- 25 % en CIPPA-FLE
- 5 % en collège
- 4 % à l'université
- 4 % autres

Le mode d'accueil

Les mineurs de moins de 16 ans sont essentiellement accueillis en placement familial ou en internat éducatif et y demeurent en fonction du projet élaboré avec eux. Sont également admis en internat éducatif les jeunes ayant besoin d'un cadre permanent structuré, compte tenu de leurs difficultés de comportement. (actuellement 6 sont en placement familial, 3 en internat éducatif et une en établissement mère enfant).

L'hébergement est organisé en hôtel pour les plus de 16 ans sauf exception. Une trentaine de jeunes (ceux dont le séjour est le plus long) bénéficient d'un hébergement en foyers de jeunes travailleurs ou en logement résidence.

Leurs besoins courants sont couverts selon les modalités diverses : dans les premières semaines (allocations mensuelles, bons d'achat, chèques d'accompagnement personnalisé).

dés que possible par l'ouverture d'un compte à gestion contrôlée.

L'inscription à la cantine scolaire est systématique.

Ils bénéficient tous de la couverture maladie universelle complémentaire.

III – Bilan et perspectives

Le phénomène des mineurs isolés étrangers est arrivé dans le Calvados de façon massive et avec des jeunes (et moins jeunes) extrêmement volatiles originaires de l'Europe de l'Est. Il est assez vite apparu que l'investissement sur la procédure OFPRA et sur un projet socio-éducatif étaient sans retour. Le dispositif a alors été organisé autour des fonctions hôtelières.

La seconde étape du phénomène a été l'arrivée des jeunes Africains et dans une moindre mesure des Asiatiques, certes beaucoup moins nombreux mais beaucoup plus isolés, stables et déterminés dans la démarche d'asile et dans le processus d'intégration.

Ils se sont accommodés des conditions d'accueil offertes en tirant très généralement le meilleur parti notamment pour investir avec force la scolarité et les processus de formation, tout en étant assez souvent très en attente des relais et soutiens adultes. Au delà des soutiens socio-éducatifs professionnels limités quantitativement mais très investis dans leurs missions, ils ont su établir des liens par l'école, la religion, les pratiques sportives, et avec leurs hôteliers dont ils ont souvent gagné la confiance. Des perspectives de parrainage sont à l'étude pour quelques uns.

Ceux qui bénéficient d'un logement autonome démontrent à l'envie leur capacité à s'approprier le logement, à l'entretenir et à l'occuper de façon adaptée. Cette formule devrait être développée.

Jusqu'à présent, aucune prise en charge n'a été interrompue pour les jeunes arrivés à majorité dès lors qu'ils s'inscrivent dans un projet de formation et d'insertion et que la question de leur statut en France n'est pas tranchée. Les procédures statutaires arrivant à leur terme définitif, le Conseil Général va devoir se prononcer sur la pérennisation de son intervention en cas de refus de toute forme de régularisation du séjour : maintenir son aide pour au moins permettre de finir un projet de formation jusqu'alors totalement financé par lui ou arrêter sans condition toute prise en charge (cette question s'inscrit dans un contexte où l'État et le CG continuent la prise en charge du gîte et du couvert des familles avec mineurs déboutées). Le seuil symbolique des 100 jeunes aidés atteint peut créer un certain frein d'autant qu'il s'accompagne d'un volume de dépenses qui ne peut laisser indifférent les élus alors que les finances départementales sont très tendues par ailleurs.

Entre la mise en œuvre d'une action sociale prenant en compte les besoins des jeunes isolés étrangers et le souci de ne pas renforcer les flux d'arrivants par des

dispositions plus généreuses que dans d'autres départements, le Département du Calvados est à la recherche de l'équilibre.

Pierre Henry

À travers ces trois dernières interventions, nous venons d'avoir trois réponses institutionnelles au niveau départemental. Avec Philippe Coste qui est Directeur de la DASS, nous allons maintenant voir quelle est la réponse que l'État a imaginée et qu'il a la responsabilité de coordonner sur le territoire parisien.

Le dispositif parisien, une réponse adaptée

Monsieur Philippe Coste, Directeur de la DASS de Paris

Avant toute chose, je précise que le titre de mon intervention, à savoir « le dispositif parisien, une réponse adaptée » n'est pas du tout la marque d'une autosatisfaction de l'État en la matière puisqu'il a été choisi par les organisateurs de cette très intéressante manifestation. Je les remercie d'ailleurs de l'avoir organisée.

Par contre, nous pourrions dire que c'est un dispositif qui a été adapté – et dans ce cas, je souscris pleinement – puisque ce dispositif qui a été créé fin 2002 a connu deux phases :

Il a été initié à la demande de Madame Versini qui est devenue Secrétaire d'État après avoir été Directrice générale du SAMU social et qui a été confrontée à ces difficultés, c'est à dire aux difficultés que posaient. Ces mineurs à tous les acteurs des dispositifs d'urgence sur Paris. Acteurs qui étaient fort démunis lorsqu'ils se retrouvaient face à des mineurs dans le cadre de leurs activités : soit au cours de maraudes, soit lorsqu'ils se présentaient dans des lieux d'accueil pour majeurs.

Par conséquent, les réflexions ont été accélérées et ont conduit à la mise en place, à partir de fin 2002, d'un dispositif expérimental – mis en place de façon peut-être précipitée – qui reposait sur trois opérateurs :

- Le SAMU social international qui faisait la même chose que le SAMU social, le SAMU international étant une association alors que le SAMU social est un groupement d'intérêt public (G.I.P.), donc des maraudes
- Aux Captifs La Libération qui était davantage axé sur le travail de repérage et sur le travail de rue
- Et Enfants du Monde – Droits de l'Homme (association nouvelle venue pour nous) qui s'était davantage intéressée aux questions de l'accompagnement spécialisé de ces mineurs et de leur mise à l'abri.

Cette première phase a été assez chaotique mais il s'agissait d'apprendre. En fait, le dispositif visait les mineurs étrangers isolés mais plus spécialement dans

l'aspect errance. Nous avons vu que les départements prenaient en charge ces mineurs mais toute la difficulté était la phase d'apprivoisement de ces jeunes qui étaient extrêmement réticents à toute prise en charge.

J'ai indiqué que certains étaient rencontrés par les maraudes mais beaucoup les fuyaient. Je me souviens de plusieurs conversations avec le médecin responsable de Aides à la porte Dauphine, où il y avait beaucoup de mineurs prostitués roumains, qui me disait que le « petit manège » consistait à ce que ces mineurs soient signalés, à ce que la brigade des mineurs passe et trop souvent détourne le regard. D'où la colère. En fait, la brigade des mineurs les avaient déjà amenés trois ou quatre fois chez le Juge qui les avait placés à l'Aide Sociale à l'Enfance. Ils prenaient une douche et un lit mais ce n'était pas la peine de prévoir davantage parce que dès qu'ils s'étaient reposés, qu'ils s'étaient restaurés, ils repartaient.

Il était donc inutile de les prendre de force et de les placer ; il s'agissait de les amener à accepter une aide et une prise en charge.

Tel était le ciblage de ce dispositif qui, à partir de janvier 2004, après un premier bilan de ce qui avait été conduit dans le courant de l'année 2003, a été adapté. Le SAMU social en est sorti parce que la façon de procéder des maraudes automobiles, qui vaut pour les adultes, ne valait pas pour des enfants qui étaient en fuite par rapport à toute prise en charge. Le SAMU social avait une expérience dans les pays d'Afrique mais avec des jeunes qui acceptaient le contact. Là, le contact n'était bien souvent pas recherché et donc, le SAMU social international était davantage dans une fonction de transport d'un point à un autre, d'enfants que d'autres acteurs repéraient ou signalaient, que dans une participation très active au dispositif.

Trois autres partenaires sont entrés dans le jeu courant 2004 :

- France Terre d'Asile avec sa spécificité, un savoir-faire très ciblé sur les migrants,
- Hors la Rue, nom de la filiale créé par PARADA qui était spécialisée dans les relations avec la Roumanie, notamment sur le plan culturel, et qui s'est lancée dans un travail de repérage et de travail de rue auprès de ces mineurs qu'elle connaissait bien
- Arc 75, association déjà financée au titre de la **prévention** spécialisée par le département mais qui était confrontée, dans le cadre de son travail autour des gares de l'Est et du Nord, à une population de jeunes, prostitués quelquefois, et qui nécessitaient une prise en charge tout à fait particulière.

Les fonctions ont été élargies explicitement aux missions de repérage, d'accompagnement de jour mais également de mise à l'abri de nuit. Missions qui sont assurées par Arc 75, par FTDA et par Enfants du Monde – Droits de l'Homme, avec une capacité totale de prise en charge d'à peu près 110 accueils de jour et de 29 accueils de nuit.

Tel est le dispositif tel qu'il se présente. Cela représente un budget, sur 2004, de 2,5 millions d'euros, soit 2 500 euros par mineur contacté, ou 6 000 euros par mineur orienté. Ceci pour vous donner une idée de ce que représente l'énergie à dépenser pour arriver à travailler auprès de ces jeunes.

Le cadre de travail a été précisé par une Convention de juin 2004 qui s'est appuyée sur l'expérience des premiers mois de fonctionnement. Avec la volonté très ferme d'accompagner les mineurs vers le droit commun, au titre de l'ASE, et d'avoir un dispositif qui soit bien articulé avec les autres partenaires institutionnels qui s'occupent de la protection des mineurs. Nous avons un travail suivi avec les magistrats, le parquet et les Juges pour enfants, ainsi que la PJJ le cas échéant.

Qui sont ces mineurs ?

Pour les trois quarts, ils sont de sexe masculin, avec des variantes selon les associations et le type de public auprès duquel elles interviennent.

Leur âge moyen est d'environ de 16 ans, avec une tendance à la baisse notée au cours de l'année 2004, liée à l'arrivée, auprès d'Enfants du Monde – Droits de l'homme, de beaucoup de jeunes Rwandais.

L'origine géographique est assez largement répartie, nous l'avons déjà signalé. Il n'y a pas de spécificités à signaler si ce n'est qu'en fonction des savoir-faire particuliers des associations, nous retrouvons des nationalités plus particulièrement chez certains des partenaires comme l'Afrique pour FTDA, la Roumanie pour Hors la Rue et l'Afghanistan pour Aux Captifs La Libération.

Deux séries de constats :

D'une part, c'est un dispositif adapté : il répond à des besoins qui n'étaient pas couverts. Il est attractif auprès des jeunes : il arrive aux résultats visés.

Nous avons un repérage qui est devenu très efficace globalement. Tant qu'il n'y avait pas de solutions, beaucoup détournaient le regard. Mais à partir du moment où il y a une solution ou quelque chose qui existe derrière, l'information circule. À Paris, l'activité d'urgence est un immense réseau d'interactions associatives, chacun ayant ses savoir-faire particuliers. Et toutes les associations, telles les maraudes à pied d'Emmaüs ou Espace Solidarité Insertion, lorsqu'elles sont confrontées à un mineur savent ce qu'elles ont à faire aujourd'hui. Elles savent très bien quel est le point d'entrée à utiliser. Je me souviens des appels de Pierre Henry il y a deux ans lorsqu'il me disait : « Que voulez-vous que je fasse ? Il est 19 heures ; il faut que je ferme mais j'ai des mineurs. Que puis-je en faire ? ». Il m'expliquait qu'il leur payait l'hôtel mais qu'il était à moitié rassuré. En effet, mettre un mineur à l'hôtel c'est bien mais cela peut être risqué aussi.

On est plus tranquille aujourd'hui car on sait que l'on peut les orienter à Enfants du Monde – Droits de l'Homme.

949 mineurs ont été contactés sur les onze premiers mois de l'année 2004 (il peut y avoir quelques doublons).

Ainsi que je viens de vous le dire, les partenaires jouent pleinement le jeu en travaillant avec toutes les associations présentes sur ce champ de l'urgence et dans la rue à Paris.

C'est dans l'action que s'est forgée la collaboration renforcée avec l'ASE et avec les magistrats. Nous avons des comités de pilotage périodiques, assez animés je dois dire parce que chaque institution a son point de vue et que nous essayons de les rapprocher. Surtout, nous avons tous le souci d'être le plus efficaces possible à l'égard des mineurs mais il est vrai aussi qu'il nous manque un cadre général fixé. Nous avons inventé des pratiques sur le tas qu'il faudra peut-être encadrer. Il faudra aussi préciser le rôle de chacun afin d'avoir une efficacité plus assurée.

Voici quelques statistiques qui montrent que ce dispositif conduit pour une large part à des orientations vers l'ASE.

Au total, nous avons 383 mineurs qui ont été orientés sur 940 contactés. Sur les 383, nous en avons 243 qui ont été orientés sur une prise en charge ASE, avec des variantes en fonction des associations. Associations dont les profils ne permettent pas d'obtenir toujours les mêmes résultats.

740 mineurs ont été accueillis sur onze mois. Il y a eu des déperditions plus ou moins importantes selon les associations et selon les publics concernés. Nous avons 57 % de mineurs contactés par Hors la Rue qui font l'objet d'un suivi, 49 % pour ce qui est d'Aux Captifs La Libération. La quasi-totalité chez Enfants du Monde – Droits de l'Homme qui intervient d'ailleurs souvent. Un certain nombre de partenaires réorientent, et notamment sur Enfants du Monde – Droits de l'Homme qui a la compétence la plus généraliste.

Au-delà de la phase de contacts et d'accompagnements socio-éducatifs au sein de l'accueil de jours, il y a une phase de mise à l'abri : 325 mineurs sont concernés, ce qui fait 44 % de l'effectif total.

Nous avons quasiment doublé la capacité d'accueil par rapport au début du dispositif.

Des durées de séjour sont en baisse, notamment chez FTDA. La moyenne est entre un et deux mois de prise en charge, ce qui a permis d'accélérer la rotation et donc le nombre d'enfants pris en charge.

Nous sommes malgré tout confrontés à quelques insuffisances.

Ainsi que je vous le disais, l'objectif est l'accès au droit commun. Nous voyons qu'il concerne un taux important des jeunes suivis :

- 87 % des mineurs accueillis par France Terre d'Asile
- 78 % des mineurs accueillis par Enfants du Monde – Droits de l'Homme

ce qui me paraît tout à fait intéressant vu la difficulté de travailler avec un

certain nombre de ces enfants qui sont certes dans la rue avec une proposition qui leur est faite, mais d'un autre côté, ils sont souvent pris dans des réseaux assez menaçants à leur égard. Par conséquent, pour eux, il n'est pas du tout évident de franchir le pas et de se mettre à l'abri, d'accepter un suivi et d'accepter une orientation. C'est un travail qui est souvent difficile pour eux à effectuer et c'est un choix qui peut être lourd de conséquences.

Autre constat, nous sommes confrontés à une évolution du dispositif qui ne nous satisfait pas tout à fait puisque comme je l'ai indiqué, il est fait pour prendre des jeunes à la rue et les amener vers le droit commun. Or, il semble largement utilisé aujourd'hui pour servir de sas face à des difficultés de prise en charge auxquelles sont confrontés notamment les magistrats. Il sert donc de case retour à des enfants qui devraient déjà faire l'objet d'une prise en charge de droit commun. Ce n'est pas totalement satisfaisant. À l'origine, ce n'était pas la mission du dispositif. Cela dit, nous ne sommes pas tout à fait contre parce que visiblement, cela rend service mais il nous semble que cela doit inspirer une réflexion sur la façon d'améliorer le fonctionnement du dispositif de droit commun, en s'inspirant peut-être de ce que l'on a pu entendre de la Seine-Saint-Denis ou du Calvados.

Nous évoquons aussi le fait que nous avons des difficultés avec l'absence de cadres juridiques, ce qui complique l'action des uns et des autres, que ce soit en termes d'accès aux soins, à la scolarité. Et ce avec des problèmes de responsabilité – notamment avec la question des fugues – qui ne sont pas tranchés aujourd'hui, quel que soit le sens des textes existants.

Ces difficultés de réponse des réseaux de droit commun aboutissent donc à ce que l'on passe de l'aller vers les mineurs à des interventions des acteurs de notre dispositif auprès de mineurs incarcérés, ou même dans les lieux de placement, auprès de mineurs qui sont déjà admis physiquement à l'Aide Sociale à l'Enfance. Pourquoi pas, mais ce n'était pas la vocation initiale du dispositif. Nous devons donc maintenant réfléchir à une amélioration de ce dispositif qui prenne en compte ces difficultés.

Ce dispositif a rendu d'immenses services – les chiffres le montrent – avec deux phases : une phase où nous avons tâtonné, et une seconde phase pour laquelle nous arrivons quand même à des volumes de jeunes pris en charge qui sont tout à fait importants : en 2003, nous avons 240 mineurs et nous sommes passés quasiment à plus de trois fois plus. Le dispositif fonctionne donc bien. Mais je crois que nous avons besoin maintenant d'en tirer des conclusions en termes d'encadrement juridique, en termes d'action qui est conduite, en termes de précisions sur les responsabilités des uns et des autres. Je ne parle pas simplement d'une « bagarre » entre l'État et les départements, je pense aussi au rôle qu'ont

joué les Juges pour enfants, le parquet, l'institution judiciaire dans son ensemble à l'égard de ces enfants.

Il a été dit que le rapport Landrieux n'avait pas eu de suites, ou pas beaucoup. Les temps n'étaient peut-être par mûrs pour qu'il en soit ainsi autant escompté. Malgré tout, un certain nombre de dispositions ont été prises à la suite de ce rapport et je pense que le verrouillage de Roissy est largement lié à la prise de conscience qui a accompagné ce rapport. Verrouillage au sens où l'on ne descend plus de la passerelle et on reprend, aux frais de la compagnie aérienne, l'avion dans l'autre sens. C'est insupportable à faire mais cela a eu un effet radical. En effet, les filières qui avaient organisé des modes d'arrivée en France de ce type se sont aussitôt arrêtées de tenter leur chance.

Par ailleurs, avec la mission IGAS qui a été évoquée, nous allons, je l'espère, passer à une stabilisation du dispositif dans un cadre réglementaire plus précis. Certes, nous avons déjà avancé mais il est temps de tirer de cette expérimentation un certain nombre d'enseignements sur ce que doit être une nouvelle forme d'intervention à l'égard de ce phénomène. Phénomène qui existait de longues dates mais qui n'a vraiment explosé qu'à partir de 2001. Il faut donc que nous ayons rapidement, Monsieur le Député, des moyens d'agir plus efficacement à l'égard de cette difficulté majeure, d'autant que lorsque nous avons l'occasion de fréquenter les sites qui prennent en charge ces enfants, nous nous apercevons qu'il y a une immense souffrance – et nous la comprenons – de la part de ces jeunes, et qu'il ne nous paraît pas envisageable de continuer longtemps à les laisser vivre de telles choses.

Je vous remercie.

Pierre Henry

Nous vous remercions Monsieur Coste pour cette explication et cette présentation du dispositif parisien. Je dois dire que la transition est faite puisque vous avez interpellé les parlementaires et plus précisément Monsieur Jean-Marie Rolland qui est député de l'Yonne.

Jean-Marie Rolland est également Maire de Vermenton. Il siège à la Commission des affaires culturelles. Il est l'auteur d'un rapport, assez complet, sur la question des mineurs isolés étrangers. Il est aussi à l'origine d'un amendement à l'Assemblée Nationale portant sur la possibilité d'accès à la formation professionnelle pour les jeunes mineurs isolés étrangers qui, hélas, a été quelque peu écorné en séance plénière. En réalité, tous les intervenants, depuis ce matin, constatent qu'il y a besoin « d'un pilote dans l'avion ». Par conséquent, comment améliorer la prise en charge des mineurs isolés en France ?

Comment améliorer la prise en charge des mineurs isolés étrangers en France ?

Monsieur Jean-Marie Rolland, Député de l'Yonne

Tout d'abord, je vous remercie de m'avoir demandé de participer à ce colloque et de me permettre de débattre d'une question importante, dont le thème est ambitieux, à savoir : comment améliorer la prise en charge des mineurs isolés étrangers en France ?

Dans un premier temps, je voudrais dire aux uns et autres que contrairement à tous ceux qui sont intervenus auparavant, je ne suis, pour ma part, spécialiste de rien ! Et que compte tenu d'une panne de train, je n'ai pu arriver à temps à ce colloque et que par conséquent, je n'ai pas pu profiter de tout ce qui s'est dit depuis ce matin. Et vu la qualité des intervenants, j'aurai appris beaucoup de choses !

Je suis médecin de formation et de surcroît, je suis conseiller général. Et en tant que conseiller général, je m'occupe des affaires sociales.

En aparté, je dois dire que dans mon département, j'ai constaté ce que le représentant du Calvados, Monsieur Etienne Behaghel, a évoqué, à savoir qu'en 2002, il y avait trois mineurs étrangers, qu'en 2003, il y en avait sept et qu'en 2004, il y avait vingt. Par conséquent, il y a une progression évidente et une explosion des chiffres.

Et puis, pendant l'année 2004, j'ai été chargé du rapport pour avis du projet de loi de finances. Vous savez que pour chaque domaine de compétence qui est financé et qui fait partie du budget de la nation, il y a à la fois un rapport d'un membre de la commission des finances et un rapport pour avis d'un membre de la commission spécialisée.

Et donc, pour ma part, j'avais à rédiger le rapport pour avis sur le projet de loi de finances dans le domaine de l'action sociale, de la lutte contre l'exclusion et de la ville. J'aurai pu choisir tout un tas de sujets mais Jean-Michel Dubernard qui est Président de la commission nous donne la consigne depuis deux ans d'essayer de trouver un domaine particulièrement peu évoqué de manière à essayer de creuser le dossier.

Compte tenu de ce que je vous ai dit précédemment sur mes préoccupations départementales, j'ai été amené à choisir ce thème des mineurs étrangers isolés. Thème que j'ai découvert n'étant pas spécialiste de ce domaine-là.

Pour la conception d'un rapport, nous travaillons en binôme avec un ou deux administrateurs et nous convoquons, nous visitons, nous auditionnons un certain nombre de personnes.

J'ai donc visité le LAO, le CAOMIDÀ à Boissy-Saint-Léger. J'ai rencontré des

magistrats, des fonctionnaires des différents ministères, les représentants des associations. Et puis, je me suis aperçu que chaque fois que je rencontrais un interlocuteur, il me donnait une piste nouvelle, des gens nouveaux à voir. J'ai donc eu la chance, c'est vrai, en rédigeant ce rapport de rencontrer tout un tas de gens formidables qui font un travail mais un travail qui est assez méconnu, il faut le dire.

Comme vous le savez, ce sujet est un peu « à la mode ». D'ailleurs, il y a un rapport de l'IGAS qui est en préparation et qui devait sortir avant la fin du mois de janvier. J'espérais qu'il sortirait avant ce colloque. Personnellement, je n'en ai pas encore eu de copie.

Le rapport – qui est un modeste rapport – est accessible sur le site de l'Assemblée Nationale qui est www.assembleenationale.fr, et si vous m'envoyez un mail sur ma messagerie, je pourrais vous l'envoyer si vous le souhaitez. Vous retrouverez d'ailleurs la liste des personnes que j'ai rencontrées.

Dans cet exposé, je veux vous rappeler ce qu'un certain nombre des intervenants qui m'ont précédé ont dit.

J'ai essayé de mettre en évidence les problèmes et de proposer quelques solutions concrètes qui pourraient être mises en route le plus rapidement possible.

Quels sont les problèmes ? Monsieur Coste en a d'ailleurs cité quelques-uns.

En premier lieu, à mon sens, il y a des difficultés juridiques, des difficultés d'identification, de qualification, de domiciliation, ainsi que tous les problèmes de détermination d'âge osseux dont vous avez dû parler.

Tous ces problèmes-là sont déjà compliqués mais ils le sont d'autant plus qu'il y a des problèmes de traduction, des problèmes d'état civil. En effet, vous savez que les états civils ne sont pas fiables dans tous les pays du monde.

En dehors de ces difficultés techniques, s'ajoutent aussi des compétences incertaines de l'administration, du Juge des Enfants, du Juge des Tutelles.

En effet, comme on vous l'a rappelé, l'entrée d'un mineur dans le système de protection des pouvoirs publics peut se faire par plusieurs voies : la voie pénale, la voie judiciaire civile que l'on peut subdiviser en deux, et la voie administrative.

Et face à ces incertitudes de compétence, certains parquets très concernés, et notamment celui de Paris, ont adopté une position de principe, mais les pratiques restent très hétérogènes sur l'ensemble du territoire. Il a même été prouvé que des juridictions supérieures, dans le domaine judiciaire, ont pris des positions opposées. Cela souligne bien la difficulté juridique posée par les mineurs étrangers isolés en ce qu'ils relèvent à la fois du droit des étrangers et en même temps de celui de l'enfance en danger.

Concernant l'absence de réponses satisfaisantes au problème posé par la délinquance de certains mineurs isolés, vous savez que la justice des enfants est dans ce cas largement dépourvue de moyens face à ces mineurs étrangers délinquants, du fait de la difficulté de les identifier, de les repérer et de les retenir, et a fortiori, de repérer les réseaux d'adultes qui sont derrière eux. C'est un grave problème dont j'imagine que vous avez dû parler aujourd'hui.

À partir de ce constat, le parquet des mineurs de Paris privilégie le rappel à la loi dont le principal intérêt est d'assurer le contact avec les jeunes et un travailleur social.

Ainsi que Monsieur Coste en a parlé, les mesures législatives récentes posent un certain nombre de difficultés, particulièrement en ce qui concerne la condition de durée de présence en France pour l'accès de la nationalité à 18 ans, qui avaient été posées par la loi de novembre 2003. En effet, il semble que cette évolution, selon certaines personnes que j'ai rencontrées, a pour conséquence l'arrivée en France d'enfants de plus en plus jeunes. Et que d'autre part, se pose un vrai problème de statut pour les jeunes accueillis par l'Aide Sociale à l'Enfance lorsqu'ils atteignent 18 ans.

J'avais d'ailleurs écrit dans mon rapport, pour ces jeunes qui atteignent 18 ans : « la seule voie qui leur reste pour acquérir de droit un titre de séjour de longue durée est la demande d'asile ». C'est une démarche que vous connaissez bien et qui n'est pas si facile, et dont les résultats sont très incertains.

« À défaut, il est possible de solliciter un titre de séjour mais celui-ci est rarement de droit pour les mineurs étrangers isolés. Et il semble qu'en pratique, les jeunes concernés obtiennent le plus souvent un titre de séjour délivré à titre discrétionnaire grâce à la qualité de leur insertion et à l'accompagnement des centres d'accueil ».

La situation reste donc très incertaine comme le sont les problèmes de la scolarisation et de l'accès à la formation professionnelle de ces jeunes que les structures d'accueil ont beaucoup de difficultés à placer.

Pour ma part, je ne suis pas juriste mais je vous ai cité les difficultés juridiques que j'avais relevées et que mes interlocuteurs m'avaient signalées.

Cela dit, après les difficultés juridiques, il me semble que le grand problème est celui de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales. En gros, qui fait quoi ? et qui paye quoi ?

Du côté de l'État — j'ai d'ailleurs vu dans les différents ministères des gens qui connaissent bien le dossier — il me semble — et cela me gêne considérablement en tant que citoyen — qu'il n'y a évidemment pas de politique unifiée mais qu'il y a plutôt une politique ministère par ministère (justice, santé, affaires sociales) sans de réelles coordinations.

Du côté des collectivités locales, de manière assez permanente, les rapports ne sont pas toujours conflictuels mais ils sont souvent tendus entre les départements, l'administration et l'État, et aussi avec les gestionnaires de foyers d'accueil. L'enjeu du conflit, vous l'avez bien compris, étant le problème du coût de la prise en charge. C'est une question qui doit être, bien évidemment, abordée avec franchise et réalisme.

Comme le représentant du Calvados l'a dit ainsi que la DDASS de Paris, c'est une charge qui n'est pas négligeable. En effet, lorsque les mineurs étrangers sont pris en charge, le plus souvent selon le droit commun de la protection de l'enfance en danger, ils sont accueillis dans des établissements financés par l'Aide Sociale à l'Enfance des départements.

Selon une estimation que nous avons faite pour 2002 dans le rapport, les dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance ont dépassé 4,6 milliards d'euros pour 260 000 placements et mesures éducatives ordonnées. Et si nous admettons qu'environ 2000 de ces mesures auraient concerné des mineurs étrangers isolés, cela donne un ordre de grandeur de 35 millions d'euros.

Pour la ville de Paris, j'imagine que vous avez eu des chiffres, je ne reviendrais donc pas dessus.

À titre d'exemple pour mon département, dans le foyer de l'enfance départemental, le prix de journée est d'environ 150 euros. Et l'année dernière, nous avons eu 3 500 journées de foyers de l'enfance qui ont été utilisées par des mineurs étrangers isolés. Si vous multipliez par 150 euros, cela vous donnera une idée de l'ordre de grandeur que cela représente pour un département qui fait 300 000 habitants. Et ce dans un cadre aujourd'hui où l'on parle de la décentralisation avec des crispations des deux côtés pour savoir qui paye quoi.

Quelles sont les solutions envisageables ?

Je crois que la première est évidemment d'instaurer une vraie coordination à tous les niveaux, que ce soit au niveau local, au niveau national mais aussi au niveau européen.

Par conséquent, je me suis inquiété de savoir ce que nos voisins faisaient.

J'ai le sentiment que notre dispositif est globalement meilleur que ce qui se fait en Grande Bretagne, en Italie et en Allemagne. Pays pour lesquels j'ai pu avoir des notes officielles sur le mode d'organisation.

En Grande Bretagne, il n'existe pas, dans le droit britannique, de statut du mineur étranger isolé. Et cette catégorie de population ne fait même pas l'objet ni d'une politique spécifique, ni d'un recensement statistique. Depuis 1997, il y a un durcissement des conditions d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire britannique et bien évidemment, la catégorie qui nous intéresse aujourd'hui n'est pas favorisée dans ce type de durcissement de politique. Il y a juste un texte de 1989, antérieur à ce durcissement, qui est le « Children

Act » et qui définit la notion d'enfants dans le besoin. Il s'agit, de façon générale, « d'une personne de moins de 18 ans incapable d'atteindre ou de conserver un niveau raisonnable de santé ou de développement sans le soutien des services sociaux d'une collectivité locale ». C'est une sorte de statut.

Nos voisins italiens sont confrontés aux mêmes difficultés que nous. En effet, les mineurs étrangers isolés proviennent essentiellement de l'Albanie, du Maroc et de l'Europe de l'Est, sachant que la moitié des mineurs étrangers isolés retrouvés en Italie sont des Albanais.

Ils bénéficient, même en situation irrégulière, des droits prévus par la convention de New York sur les droits de l'enfant, et tout ce qui concerne les mineurs étrangers isolés est confié et géré par une organisation spécifique, qui s'appelle « un comité pour les mineurs étrangers » qui compte neuf membres représentant les ministères concernés, les collectivités locales et les associations. Il est spécifié par la loi italienne que chaque mineur étranger isolé doit être signalé à ce comité qui se prononce sur son maintien en Italie ou sur son rapatriement dans son pays d'origine, après une étude aussi exhaustive que possible, et pendant la durée de laquelle le mineur reçoit un permis de séjour temporaire.

L'avantage pour les Italiens, c'est que la moitié des enfants qu'ils sont originaires d'un même pays. Cela a donc permis de créer des relations administratives et sociales un peu plus facile avec l'Albanie. Il y a donc deux solutions : il y a la possibilité d'une prise en charge du mineur par l'Italie ou, si le rapatriement ne présente pas de risques, son retour en accord avec le parent ou le tuteur.

Le comité a donc le choix entre la tutelle avec désignation d'un tuteur italien en cas d'accueil, le placement dans une institution adéquate, ou le rapatriement avec des conditions de suivi qui permettent de garantir l'avenir de l'enfant dans son pays d'origine, et si possible dans sa famille naturelle.

En Allemagne, là non plus il n'y a pas de statistiques très précises. « En 2003, dit une organisation humanitaire allemande, nous considérons que sur 220 000 enfants réfugiés, il y avait 10 000 mineurs non accompagnés, c'est à dire ne vivant pas dans une famille ».

La situation sociale des mineurs étrangers en Allemagne est assez précaire. En effet, ils sont exclus des prestations des services d'aide à la jeunesse, et dans 7 landers sur 16, ils sont exclus de l'obligation scolaire. Quant à l'accès des intéressés à la formation professionnelle, elle est encore plus difficile que chez nous.

Sur le plan juridique, il y a une situation encore plus précaire dans la mesure où ils peuvent être emprisonnés. Il faut savoir que lors d'un colloque à Hambourg, nous avons retrouvé que dans un établissement de détention de cette région de l'Allemagne, il y avait, en octobre 2004, 6 jeunes réfugiés âgés de moins de 18 ans et trois autres de moins de 16 ans qui n'étaient en prison que parce qu'ils devaient être reconduits à la frontière.

Les difficultés des autres pays ne sont pas forcément un motif pour nous rassurer de ce que nous faisons. Lorsque l'on dit qu'il faut harmoniser nos politiques, je me doute bien de la difficulté et de l'ampleur du travail que cela représente puisque, comme vous le savez, à la fois les traditions culturelles, sociales mais surtout la nature juridique du pays sont à prendre en compte. Il y a des pays où il y a une justice des enfants et il y a des pays où il n'y en a pas ; il y a des pays où il y a l'Aide Sociale à l'Enfance sous la forme que nous connaissons, et il y a d'autres pays où d'autres modèles sociaux sont utilisés. Et donc, l'harmonisation des législations qui seraient applicables aux mineurs me semble encore très difficile. Cela dit, j'ai été très surpris lorsque j'ai cherché de la documentation auprès de la commission de l'Union Européenne de voir qu'il n'y avait personne qui connaissait ce dossier au niveau de notre Union Européenne. Je crois donc qu'il a quelque chose à faire dans ce domaine.

Je ne dis pas que tout doit être fait à ce niveau-là mais je crois qu'il est important de pouvoir harmoniser nos législations et nos façons de travailler. Quoi qu'il en soit, le grand chantier qui nous est ouvert, c'est celui du niveau national.

Il me semble important de rechercher une coopération plus spécifique avec les pays dont sont originaires les enfants qui nous concernent aujourd'hui. Je crois qu'il est important d'essayer d'approfondir ce qui a été commencé avec la Roumanie dans le cadre de l'accord intergouvernemental du 4 octobre 2002. Vous savez que cet accord avait été motivé par le problème particulier posé par les jeunes Roumains qui avaient défrayé la chronique et les médias et avait débouché sur la mise en place d'un groupe de liaison opérationnel entre les administrations judiciaires, policières et sociales des deux pays. Et ce en vue de lutter contre les réseaux d'exploitation des mineurs roumains en France et de faciliter leur retour au pays. Le fait est que les retours organisés restent encore très peu nombreux. En effet, nous en avons noté une trentaine en 2003.

Cela dit, cet accord a permis de développer divers échanges et partenariats, le plus souvent appuyés sur des financements européens, car il s'agit aussi de préparer l'entrée de la Roumanie dans l'Union Européenne. Nous pouvons citer par exemple des échanges de fonctionnaires destinés à faire avancer les procédures d'identification des enfants.

Sur le plan strictement national, l'État doit rechercher une meilleure coordination des pouvoirs publics et poursuivre l'unification et la clarification de notre droit. Je vous ai dit tout à l'heure qu'un certain nombre de difficultés existaient. Je dois dire que j'attends avec une certaine impatience ce que va dire

l'Inspection Générale des Affaires Sociales qui a été chargée de donner les améliorations au dispositif actuel et qui permettrait d'articuler le dispositif, c'est à dire à la fois d'exprimer et d'organiser une politique vis-à-vis d'un phénomène dont j'imagine que personne d'entre nous ne peut espérer qu'il va se régler spontanément grâce au tarissement des flux.

Il me semble, en premier lieu, que la clarification des incertitudes juridiques signalées précédemment, notamment en ce qui concerne les modalités d'entrée dans le système de protection, doit faire l'objet de circulaires, de politiques judiciaires de manière à ce que les différentes juridictions harmonisent leur position.

Le cadre législatif, quant à lui, peut être aussi amélioré. Pour reprendre l'exemple que Monsieur Henry a cité, je dois dire qu'à la suite de ce rapport et à la suite surtout de ma visite au CAOMIDA où j'avais été sensibilisé à ce problème qui est celui de l'incapacité pour les jeunes qui sont placés là de pouvoir aller en apprentissage ou en formation par alternance, j'avais déposé un amendement dans le cadre de la loi de cohésion sociale, dite loi Borloo. L'amendement a été réformé par le gouvernement. En effet, nous avons fait un amendement très généreux, très ouvert mais le ministre qui était là ce soir-là a réduit la portée de cet amendement en limitant aux enfants qui n'auront pas plus de 16 ans. Tout d'abord, je précise que cela a été voté à l'unanimité, dans un scrutin public et que chacun a considéré que c'était un point de départ dans une politique un petit peu plus globale. L'argument qui été retenu ce soir-là par le ministre était de considérer l'incertitude des chiffres des enfants concernés. En effet, il est bien évident que le problème ne se pose pas de la même façon s'il y a quelques centaines d'enfants concernés chaque année ou quelques milliers. Le deuxième élément était que c'était un point de départ dans une politique un petit peu plus globale, qui irait, je l'espère, dans ce que je vous expose ce soir. J'espère que nous aurons l'occasion, à la lumière du rapport de l'IGAS et des conclusions, ou surtout des éléments d'évolution qui seront déclenchés par ce rapport, d'en reparler.

Dans les propositions que j'avais soulevées dans le cadre de mon rapport, il y avait aussi l'idée d'engager une réflexion sur un dispositif national d'accueil, en recherchant par exemple à étendre au niveau national les compétences ou les expériences, telles celles du LAO de Taverny, et d'essayer de décentraliser ce type de dispositif.

Il y a aussi une proposition que j'avais émise qui était celle de définir un statut spécifique aux mineurs et aux jeunes majeurs étrangers isolés – un peu sur le modèle de l'Italie – qui leur permettrait d'acquérir un titre de séjour spécifique, qui garantirait leur accès, dès avant 18 ans, au dispositif d'alternance et à leur maintien ultérieur sur le territoire.

Ce titre de séjour pourrait être accordé dans des conditions assez strictes, avec une sorte de contrat, un renouvellement conditionné aux efforts qui pourraient être faits dans le cadre de la volonté d'intégration également.

Mais, la recherche d'un dispositif d'anticipation et de contractualisation de la délivrance d'un titre de séjour à la majorité peut être également étudiée afin que les jeunes se voient garantir leur régularisation s'ils respectent des engagements d'intégration qu'ils auraient pris avant l'âge de 18 ans.

Outre la nécessité d'uniformiser au niveau européen et d'essayer de régler un certain nombre de difficultés juridiques et organisationnelles en France, il me semble que le troisième grand chantier concerne l'action au niveau local, et donc de bien définir ce qui relève de la compétence de l'État et ce qui relève de la compétence des collectivités locales. Autrement dit que chacun sache bien qui fait quoi et qui paye quoi.

Dans le cadre de la réforme de la décentralisation, la possibilité d'expérimenter existe maintenant dans la constitution et nous pouvons imaginer que de même, certains départements vont expérimenter la décentralisation d'une partie des responsabilités de la protection judiciaire de la jeunesse. Pourquoi ne pas imaginer que certains départements volontaires, ou particulièrement concernés, se sentent capables ou veuillent contractualiser avec l'État sur la base du volontariat de manière à trouver des solutions qui pourraient être plus adaptées ? Et ce avec un résultat que l'on pourrait, au terme d'une expérience de quatre ou cinq ans, pouvoir diffuser et reproduire sur l'ensemble des territoires.

Telles sont les grandes lignes que je voulais vous suggérer pour engager le débat sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs étrangers en France.

J'ai le sentiment que beaucoup de choses ont été faites, que l'arrivée de ce dossier a été relativement brutal. Je suis de l'avis de Monsieur Coste lorsqu'il dit que le rapport du préfet a aussi été un élément qui a permis de faire accélérer un certain nombre de dispositions.

Cela dit, il y a encore évidemment beaucoup de choses à accomplir, sinon nous ne serions pas là aujourd'hui. Beaucoup de questions restent ouvertes.

Il y a toujours en toile de fond la nécessité de concilier à la fois la dignité de l'homme et le respect du droit. Tel est sûrement le défi majeur du sujet que nous avons.

Ce que j'ai noté aujourd'hui, et surtout pendant la rédaction de mon rapport, c'est que la richesse des différents intervenants, la richesse de nos différences – différences de formation, différences de convictions, différences d'expériences – était sûrement un élément qui devait être mis à profit et je pense qu'un colloque comme celui d'aujourd'hui est un élément supplémentaire dans ce débat.

Je vous remercie.

Pierre Henry

Merci Monsieur Rolland

Depuis ce matin, nous avons entendu les différents acteurs de la protection de l'enfance qui sont intervenus sur le champ de la protection de l'enfance et sur la demande d'asile. Il est bien naturel que maintenant, nous formulions nos propositions. C'est ce que va faire Jacques Ribs, Président de France Terre d'Asile

Les propositions de France Terre d'Asile concernant les mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asiles

Jacques Ribs, Président de France terre d'asile

À l'évidence, ce colloque relevait d'une ardente nécessité si j'en juge par l'importance et la qualité des participants, la complexité des propos et les difficultés qu'éprouvent les différents acteurs à dégager une solution harmonisée sur la question des mineurs isolés étrangers dont un nombre certain sont demandeurs d'asile.

Il y a quatre ans, quatre ans déjà – nous avons organisé un grand colloque sur cette même thématique. Alors qu'est-ce qui a progressé, stagné, régressé depuis cette date et quelles sont les propositions que l'on peut formuler dans un souci constant d'amélioration de la protection aux mineurs isolés étrangers ?

Angelina Etienne a bien montré ce matin la différenciation que l'on pouvait opérer entre les différents mineurs : réfugiés, exploités, mandatés mais ce qui est certain, c'est, qu'ils répondent ou non d'une protection internationale, tous méritent protection.

La Zone d'attente

Nous avons à maintes reprises souligné qu'il s'agissait d'agir dès la zone d'attente. Nous avons demandé son humanisation, sa transparence. Nicolas Sarkozy a beaucoup communiqué sur cette question. Des conventions ont été signées avec d'une part la Croix rouge et d'autre part avec l'Anafé. Si j'en juge par les derniers communiqués de cette organisation, ainsi que par les nombreux témoignages que nous recevons, il fallait comprendre par humanisation et transparence l'impossibilité d'accès à la zone d'attente pour les demandeurs comme pour les associations.

Les contrôles des mineurs dès la passerelle, avec réembarquement sans procédure ni enregistrement sont fréquents, sinon la règle.

Dans ces conditions, l'accès à la demande d'asile pour ces jeunes depuis la zone d'attente devient un exploit. J'ajoute que pour ceux qui ont pu y pénétrer, près de 80 % d'entre eux, si j'en crois les chiffres d'un grand journal du soir, ont été éloignés. Cela pose une triple question autour de la conception que le ministère de l'Intérieur, et le ministère de la Justice se font de la protection des mineurs, du respect des engagements internationaux de la France, et du rôle des administrateurs ad hoc.

L'administrateur ad hoc

Alors, rappelons quelques principes simples.

La protection des mineurs isolés non accompagnés doit intervenir dès la zone d'attente et leur admission sur le territoire doit être la règle. Le procureur de la République doit être immédiatement avisé du maintien du mineur en zone d'attente afin que dès la première heure l'administrateur ad hoc puisse intervenir pour garantir le respect des droits du mineur. Mais entendons-nous bien. L'administrateur ad hoc n'est pas là pour faciliter la mesure d'éloignement, mais plutôt pour faciliter l'accès effectif du jeune aux diverses procédures. Mais les chiffres sont là, et l'administrateur ad hoc suit plus souvent l'avis du Ministère de l'Intérieur qu'il n'agit en faveur du mineur. J'ajoute que l'administrateur ad hoc doit avoir les compétences requises pour exercer ses fonctions et sa rémunération doit être réaliste.

France Terre d'asile souhaite par conséquent qu'une circulaire vienne préciser les conditions d'éligibilité, et de formation requise pour les administrateurs ad hoc intervenant sur la demande d'asile. Il faudrait aussi revoir leur rémunération et prévoir notamment l'alignement de leur indemnité sur celles prévues pour les administrateurs intervenant au civil qui sont eux-mêmes moins indemnisés que les administrateurs au pénal. Enfin, il nous semble indispensable qu'une instance d'évaluation composée de manière paritaire vienne évaluer le travail de ces administrateurs.

En 2000, la CNCDH écrivait dans un avis adopté à l'unanimité " lorsque l'administration décide de refouler un mineur, elle doit, avant exécution de la mesure, systématiquement en aviser l'administrateur ad hoc afin que ce dernier puisse s'assurer que les conditions d'accueil dans le pays de destination soient conformes à l'intérêt supérieur de l'enfant ".

Ce n'est à l'évidence pas ce qui se passe et cela est particulièrement préoccupant sur le plan de la protection de l'enfance et du respect des droits de l'homme, comme l'a d'ailleurs fait remarquer le Comité des Droits de l'Enfant de l'ONU en juin 2004.

L'unification des pratiques aux préfectures

Mais puisque nous en sommes à la relation avec le Ministère de l'intérieur nous ne pouvons que réclamer l'unification des pratiques aux guichets des préfectures. La circulaire du Ministère de l'Intérieur du 8 février 1994 prévoit que : « dans tous les cas où le demandeur d'asile est un mineur de moins de dix huit ans, qui se trouve isolé en France, vous (les Préfectures) devez vous mettre immédiatement en rapport avec l'OFPPRA et avec le Juge des Enfants pour qu'une mesure de protection soit prise à l'égard de ce mineur ».

Nous avons beaucoup trop d'exemples où des préfectures refusent l'enregistrement du jeune demandeur d'asile soit qu'elles demandent des pièces que les mineurs n'ont pas l'obligation légale de produire (ex : Jugement de tutelle, OPP, passeport... administrateur ad hoc), soit qu'elles exigent un adminis-

trateur ad hoc, alors que celui-ci ne peut être désigné dans la procédure actuelle qu'après l'enregistrement de la demande par l'OFPPRA.

Il est urgent que dans ce domaine comme dans tant d'autres, une unité en terme de pratique voit le jour.

Sur l'OFPPRA

Il y a quatre ans l'ofpra enregistrait annuellement un peu moins de 250 dossiers de demande d'asile concernant des mineurs isolés.

Aujourd'hui, il en reçoit plus de 1 000.

Cette hausse est la conjonction de deux facteurs principaux : l'accroissement général de la demande d'asile, et surtout la quasi impossibilité d'avoir accès aujourd'hui à la nationalité Française pour les mineurs isolés accueillis par l'Aide Sociale à l'Enfance. Du fait de la modification de l'article 21-12 du code civil qui introduit un délai de trois ans comme condition à l'obtention de la nationalité Française.

Cela fait de nombreuses années que nous réclamons une section spécialisée dans le traitement des dossiers mineurs à l'OFPPRA. Les officiers de protection devraient être sensibilisés à la problématique des jeunes, aux techniques d'entretien concernant les adolescents... Le temps d'instruction des dossiers doit être raisonnable, et prendre en compte la fragilité psychologique de la plupart de ces mineurs. Nous savons, et je sais que cette idée reçoit l'assentiment de l'OFPPRA. Mais il serait utile vous en conviendrez de passer aux actes.

Enfin une remarque : il y a 1 000 dossiers de mineurs demandeurs d'asile à l'OFPPRA, et seulement 33 places dans une structure spécialisée comme le CAOMIDA que nous gérons à Boissy-Saint-Léger. Cette structure obtient un taux de reconnaissance du statut de réfugié de près de 70 %. Je n'insiste pas. Il y a une inégalité criante dans l'accès à l'accompagnement pour ces jeunes. La demande d'asile ne s'improvise pas. Elle suppose un savoir spécialisé et l'inégalité dans l'accompagnement juridique entraîne de fait une inégalité dans l'accès au statut.

L'aide juridictionnelle

Cela fait des années que nous demandons une réforme de l'aide juridictionnelle de manière à ce qu'elle puisse bénéficier à tous les demandeurs en recours quel que soit le mode d'entrée sur le territoire.

Nous ne sommes pas parvenus à nous faire entendre sur ce sujet.

Les mineurs isolés étrangers doivent avoir droit à un avocat comme tous les autres mineurs français : de par leur âge ils se doivent d'être représentés et protégés.

Sur l'expertise osseuse

FTDA ne refuse pas a priori, l'examen médical lié à la recherche ou la confirmation de la minorité, mais refuse l'examen tel qu'il est pratiqué aujourd'hui. En effet, il s'avère non fiable, basé sur des tables d'évaluation anciennes, dont les critères correspondent à des mineurs de type nord américain, inadaptées au

développement d'enfants africains ou asiatiques. La justice reconnaît elle-même les défaillances de cette méthode de détermination de l'âge : le Juge des Tutelles de Limoges a ainsi décidé le 2 mai 2003 « que les critères retenus par les expertises osseuses établies, au début du XX^e siècle à partir des caractéristiques morphologiques d'une population nord-américaine aux fins de traitement médical, sont peu fiables et comportent une marge d'erreur de 18 mois ».

À ce jour nous n'avons toujours pas abouti.

Les pièces d'état civil doivent être prises en compte ainsi que les observations des travailleurs sociaux. En effet, si l'on s'en tient à l'article 47 du code civil, « tout acte de l'état civil des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes... établissent que cet acte est irrégulier ». L'acte d'état civil que produit un mineur étranger ne pourra donc être contesté que si le Juge est en mesure de démontrer qu'il est irrégulier ou falsifié : et comme l'a dit la Cour d'appel de Lyon, dans un arrêt du 18 novembre 2002, à défaut de pouvoir apporter la preuve de son caractère frauduleux, la validité d'un acte d'état civil étranger ne peut être remise en cause par des expertises osseuses.

Il convient alors que le bénéficiaire du doute puisse profiter à l'intéressé comme le suggère la déclaration de bonne pratique du HCR.

Par ailleurs, cet examen ne doit pas revêtir un caractère systématique et être utilisé comme seul élément de preuve de la majorité. Cette marge d'erreur ne devrait pas être opposable au jeune, et elle est inacceptable.

Enfin, les examens médicaux doivent être pratiqués avec précaution et dans le respect de la dignité de la personne. La contre-expertise doit pouvoir être demandée par le jeune.

Sur la prise en charge et l'accompagnement

Le rôle de l'État et des départements

Il semble difficile de coordonner l'action de l'État et des départements. Si la compétence des départements doit être réaffirmée concernant la prise en charge de tous les mineurs au titre de l'aide sociale à l'enfance il convient que l'État ne se désengage pas avec une trop grande facilité de sa responsabilité concernant notamment les mineurs isolés demandeurs d'asile. L'asile est une compétence de l'État

Il faut que l'État facilite la mise en place de dispositifs de prise en charge, qui doit passer par la coordination des acteurs locaux de la protection de l'enfance. L'exemple du dispositif parisien est particulièrement flagrant et révélateur des possibilités de travail des différents acteurs en présence.

Si l'on prend l'exemple de Paris, les sollicitations de prise en charge ont triplé entre 1999 et 2003, passant de 209 à 751 : le budget alloué aux Mineurs Isolés Etrangers de la Ville de Paris a ainsi atteint d'environ 25 millions d'euros en 2003. Ainsi, au niveau national, les dépenses de l'ASE consacrées aux mineurs isolés

étrangers peuvent être évaluées à 110 millions d'euros annuels. L'État ne peut pas rester en arrière de la main.

La fragilité des jeunes laissés à la rue est extrême. La situation de l'accueil est très variable selon les départements. La pression exercée sur la zone d'attente a complexifié les routes d'arrivée. C'est l'effet de diffusion sur l'ensemble du territoire. Si une réponse satisfaisante a été construite à Paris après quelques difficultés, il n'en va pas de même sur l'ensemble du territoire. Une réponse adaptée doit être trouvée au niveau régional avec une articulation sur les plates-formes déjà existantes. Une instance de coordination devrait réunir le préfet de région, les départements et les services de l'État concernés et les opérateurs de terrain pour sécuriser une première proposition d'hébergement d'urgence pour tous les mineurs isolés étrangers.

Il faudrait de même que soit créé un dispositif national de coordination, sous l'égide du Premier Ministre, comme l'a recommandé le Comité des Droits de l'Enfant, afin de gommer les disparités régionales et d'unifier les pratiques et l'activité des différents départements ministériels.

FTDA préconise la mise en place d'un véritable dispositif d'accueil des MIE, allant de plates-formes d'accueil, d'orientation et d'hébergement d'urgence, à la création d'autres structures de type CAOMIDA.

La question budgétaire ne nous échappant pas et compte tenu de l'effort fait par l'État pour doter l'ensemble du territoire de CADA, nous proposons d'adosser à ces structures des places spécifiques pour les mineurs isolés demandeurs d'asile. Le financement de ces places supplémentaires pourrait être assuré conjointement par l'État et les départements.

FTDA préconise une sérieuse collaboration entre les ASE et les services associatifs spécialisés afin d'apporter une expertise dans les démarches administratives auprès des jeunes.

Sur la notion de mise en danger et le rôle des Juges

Ce champ de compétences provoque bien des conflits et des interprétations. Il s'avère nécessaire de clarifier la doctrine et l'intervention réciproque du Procureur, du Juge pour enfants et du Juge des Tutelles.

L'article 375 du code civil devrait s'interpréter selon le principe de la précaution absolue dès qu'il y a suspicion d'une situation de danger, situation qui nous semble être par définition celle des mineurs étrangers isolés. Trop de signalements aux Parquets des mineurs sont classés sans suite.

Enfin, la mise en œuvre d'une mesure de tutelle doit rester la règle dès pour tous les mineurs dont les parents sont dans l'incapacité de manifester leur volonté conformément à l'article 373 du code civil.

Sur la nationalité française

La modification des conditions d'accès à la nationalité française était nécessaire mais le curseur est allé trop loin. Une manifestation de volonté effectuée par le jeune devrait permettre de faire courir le délai d'accès à la nationalité française

avec examen de la recevabilité au vu des éléments d'intégration fournis par le jeune sur une période de deux ans.

Une circulaire aux préfetures facilitant l'application de l'article 12 bis 7 (carte de séjour vie privée et familiale) devrait venir compléter la circulaire Villepin de novembre 2004.

Sur la formation professionnelle

Les préfetures devraient pouvoir accorder, à la demande des intervenants sociaux foyers, des autorisations de travail spécifiques aux mineurs isolés étrangers faisant l'objet d'une mesure de protection afin que ces derniers puissent accéder à la formation professionnelle. Ils pourraient alors avoir accès aux dispositifs missions locales ou ANPE.

Ainsi, ceux qui n'ont pas la possibilité d'être scolarisés par l'Education Nationale, pourraient entrer dans une dynamique d'apprentissage professionnel, favorisant soit une intégration en France, soit un éventuel retour au pays.

Le retour dans le pays d'origine ne peut se faire qu'avec des garanties suffisantes au regard de l'intérêt et de la sécurité du mineur.

La réunification familiale doit être favorisée lorsqu'il existe des liens familiaux sur le sol européen, mais avec les garanties de réelles enquêtes sociales sur les conditions d'accueil du mineur. Une procédure officielle regroupant Juges des enfants, Anam et Ase devrait être mis en place.

Voilà quelques pistes de travail, ces propositions doivent pouvoir être enrichies, améliorées ; j'appelle des opérateurs associatifs qui agissent CONCRETEMENT sur cette question de la protection des mineurs isolés en France et particulièrement des demandeurs d'asile à se joindre à nous pour entamer des démarches auprès des pouvoirs publics, État et départements. Nous sommes à France terre d'asile disponible et mobilisés pour une démarche cohérente, mesurée et ferme. Ces jeunes adolescents dont nous venons de parler, c'est un peu de notre avenir que nous dessinons. Nous avons le choix, gloser sur l'air des quotas ou agir concrètement conformément à nos engagements internationaux et à l'idée que nous nous faisons d'une grande et vieille nation porteuse d'un idéal universel : celui des droits de l'homme.

Conclusion

*Jean Gaeremynck, Directeur de la Population et des Migrations
et représentant du Ministre Madame Nelly Olin*

Tout d'abord, je tiens à vous remercier de votre accueil.

Effectivement, je suis arrivé à la fin de cette journée mais dans cette salle, durant toute la journée, des collaborateurs et collaboratrices ont suivi les discussions et auront pris des notes des débats et des propositions.

Concernant les propositions, j'ai entendu de la bouche même du Président Ribs une solution globale, totale et complexe du problème. Par conséquent, je suggère de le nommer immédiatement en charge Secrétaire d'État à la question !

Cela dit, Monsieur le Président, vous connaissez mon impertinence et mon sens de l'humour !

Monsieur Jacques Ribs

Si j'avais les pouvoirs nécessaires pour mener cela à terme, je le ferais avec joie !

Jean Gaeremynck

Nous discutons depuis quelques années sur ces sujets, vous connaissez donc ma position personnelle qui est celle des ministres aussi puisque j'en ai parlé avec eux, et encore hier avec Madame Olin.

Nous considérons tout à fait ce qui se fait dans les enceintes associatives, et notamment celles qui sont organisées par France Terre d'Asile, et ce dont nous avons besoin, c'est d'une analyse du problème avec des propositions.

Comme vous l'avez dit vous-même, ces propositions sont d'inégales importances, d'un coût inégal. Et donc, il faut procéder à une analyse et à une comparaison avec les moyens disponibles. Quoi qu'il en soit, c'est dans ce sens-là qu'il faut agir.

Ce que je veux vous dire, c'est qu'à ce sujet, Jean-Louis Borloo et Madame Olin sont décidés à tirer les enseignements d'un rapport de l'Inspection Générale qui vient de leur être remis, et dont je ne peux pas vous parler parce que la diffusion n'est pas encore faite. Sachez simplement qu'ils ont demandé, il y a quelques mois, que l'Inspection Générale mette complètement à plat les différentes facettes du problème pour pouvoir reprendre le fil du traitement de ce sujet.

Ce traitement, nous l'avons commencé ensemble avec Pierre Henry. Et lorsque nous avons procédé aux premières recherches, nous avons parlé d'un lieu d'accueil qui serait le lieu et un centre d'accueil pour les mineurs isolés, avec la volonté de trouver quelque chose de spécifique. Et d'ailleurs, comme vous l'avez souligné Monsieur le Président, ça fonctionne avec une très bonne articulation, avec les acteurs et les procédures de l'Aide Sociale à l'Enfance, la protection de la jeunesse qui est au cœur du sujet, mais aussi au cœur de la difficulté du sujet.

En effet, et ce qui n'est pas le moindre des paradoxes, c'est que c'est un problème très complexe mais qu'il n'y a pas de responsable unique. Bien sûr, le gouvernement en est responsable, comme de l'ensemble des difficultés d'ordre social qui surgissent sur le territoire de notre pays, mais nous sommes au carrefour de procédures.

Nous sommes au carrefour de procédures de protection qui sont minutieusement réglées par la loi depuis très longtemps dans notre pays, avec des acteurs dont les rôles sont bien définis, et notamment parmi les magistrats. D'ailleurs, je crois que vous avez examiné ce matin la complexité même de l'articulation des interventions des magistrats qui est un sujet en soi.

Par conséquent, protection de la jeunesse mais aussi protection qui concerne l'asile, qu'il s'agisse de la demande d'asile ou qu'il s'agisse de l'instruction des demandes d'asile.

Mais la question est de savoir comment on articule ces deux formes de protection et comment est-ce qu'on leur fait produire le résultat d'une prise en compte à la fois digne et articulée avec la politique de contrôle de l'immigration de notre pays. Tel est le sujet.

À ce propos, il nous semble qu'il y a quatre sujets qui doivent particulièrement être clarifiés et améliorés. Et pour cela, nous allons nous appuyer sur les analyses et les préconisations de ce colloque.

Le premier point qui nous paraît évident, c'est de clarifier les conditions dans lesquelles les mineurs étrangers isolés sont éligibles ou bénéficient des dispositifs de protection de l'enfance. Je précise que ce point ne nous concerne pas directement au Ministère des affaires sociales mais qu'il concerne davantage nos collègues du Ministère de la justice. Nous savons d'ailleurs qu'il est en place et qu'il a déjà accumulé beaucoup de matériaux.

En ce qui nous concerne, nous avons tendance à penser – je crois d'ailleurs que c'est un point qui est partagé par le Ministère de la justice – que certes il y a une forme de spécificité de la situation des mineurs étrangers isolés, mais nous pensons que cela fait partie de cette législation. Elle est très solidement construite dans notre pays. Elle est un peu bousculée par la situation des mineurs étrangers. Elle doit donc procéder à des ajustements mais ce n'est pas à nous de dire comment les magistrats doivent procéder aux ajustements. Cela dit, c'est le premier impératif.

À ce sujet, nous travaillons avec nos collègues du Ministère de la justice, et ce dans le respect des prérogatives des magistrats.

Le deuxième point, c'est l'articulation de cette forme de protection avec une autre protection – dont vous avez mentionné qu'elle n'est pas du ressort des magistrats mais plutôt de l'administration d'État – qui est la protection de l'asile.

Il n'y a aucune raison pour que les mineurs étrangers qui sont dans une problé-

matique de demande de protection au titre de l'asile politique, au sens où l'entend non seulement la convention de Genève mais notre loi interne, ne bénéficient pas normalement des procédures d'asile.

La difficulté, comme d'autres demandeurs d'asile en général, c'est qu'ils ne sont pas forcément en mesure de porter eux-mêmes de façon utile leur demande d'asile, plus encore que les autres. Le problème se pose pour bien des adultes, et heureusement que le réseau associatif est là pour leur permettre de porter leur demande devant les instances compétentes, mais le problème se pose encore plus pour les mineurs. D'autant plus que pour eux, il y a aussi une forme d'interprétation à avoir de leur comportement. Ils sont chez nous en situation de détresse. Bien souvent, ils sont là parce qu'on les a conduits là. Ça n'est pas un choix délibéré de leur part. Ce ne sont pas eux qui articulent asile ou demande d'asile.

Les équipes de Pierre Henry à Boissy Saint Léger font cela. C'est à dire – et Pierre Henry me démentira si je me trompe mais c'est ce que j'ai compris du fonctionnement du CAOMIDA – qu'il y a une espèce de récapitulation de reprise du parcours, d'explicitation qui se fait pour déterminer quelle est la situation véritable du jeune et s'il est dans cette posture de demander l'asile politique dans notre pays. Mais nous ne pouvons pas le présumer de tous. Par conséquent, il faut que nous trouvions le lieu, l'instance et la procédure efficace pour faire en sorte que la situation de ces mineurs isolés soit interprétée comme une demande d'asile. Mais, il n'y a pas de présomption. Il y a des jeunes mineurs étrangers qui ne sont pas dans une situation d'asile politique et il serait abusif d'interpréter leur situation comme asile politique. Il y en a d'autres qui le sont.

Concernant la question de l'OFPPRA et de la prise en compte interne à l'OFPPRA, c'est leur prérogative. Simplement, ce que nous savons, et vous le savez comme nous, c'est qu'aujourd'hui, l'effort de l'OFPPRA et aussi de la commission des recours était extrêmement substantiel, dans tous les compartiments évidemment (sur la question des durées de traitement des dossiers, du nombre de collaborateurs,...). Bref, il y a eu une évaluation générale de la capacité de ces instances à faire leur métier d'instruction des demandes d'asile qui va bénéficier aussi aux jeunes demandeurs d'asile. Section spécialisée ou pas, je n'en sais rien, il faut leur demander.

Jacques Ribs

Ils n'ont pas l'air hostile.

Jean Gaeremynck

En effet, je ne le pense pas. A eux de le dire.

En ce qui nous concerne, nous pensons que la demande des mineurs doit être prise en compte. Mais encore une fois, et c'est toute la difficulté, j'insiste sur le fait qu'il faut qu'elle soit correctement articulée.

Un autre point logiquement lié à ce dernier, c'est la question de l'administrateur ad hoc car il joue un rôle dans l'articulation de cette demande d'asile et ce que j'appelle l'interprétation de la situation des mineurs.

Vous avez fait état d'un certain nombre de faiblesses du système. Nous en sommes conscients. D'ailleurs, nous y travaillons avec nos collègues du Ministère de l'Intérieur.

Nous avons attendu cet administrateur ad hoc un certain temps. Il y a eu la loi d'abord et ensuite, il a fallu attendre le décret. Mais maintenant, à partir du bilan, il faut voir comment améliorer le système.

Concernant la question des rémunérations, je ne peux, pour ma part, m'engager sur cette question. Je dirais simplement qu'ils ne sont pas les seuls à avoir cette faiblesse. Cela dit, je suis aussi sensible à ce que vous dites sur la question de la formation, et notamment la formation au sens propre du terme, c'est à dire à la problématique de la législation des étrangers, ce qui n'est pas rien. Ce sont véritablement des procédures très complexes mais il est vrai que nous ne sommes pas défendables. Peut-être que sur la question des rémunérations, il y a une difficulté générale, les frais de justice augmentent dans des proportions considérables mais sur la question de l'adéquation des administrateurs ad hoc qui sont désignés comme tels à leur mission, nous avons une obligation et pas simplement une obligation de moyens. Je considère avec vous que nous avons une totale obligation de résultat. C'est un point à prendre en compte et à mettre dans le programme. Je dirais à Monsieur Borloo que c'est un point essentiel et qu'avec son aide et dans les travaux interministériels, nous définissons les conditions.

Un autre point sur lequel nous sommes très sensibles au Ministère des affaires sociales, ce sont les conditions dans lesquelles ces jeunes sont pris en charge par les professionnels du travail social.

Les professionnels du travail social les ont vus arriver il y a quelques années et leur compétence professionnelle a été, je crois, interpellée par des situations spécifiques extraordinairement difficiles à gérer. J'en ai d'ailleurs eu des témoignages à plusieurs reprises. D'ailleurs, il ne s'agit pas uniquement de la question de la langue ; c'est cette situation qui fait que l'histoire personnelle est complètement différente de celle des autres jeunes qui sont accueillis dans les établissements.

Il est vrai que si déjà on superpose à cette difficulté structurelle l'impossibilité pour ces jeunes d'accéder aux procédures de formation et d'insertion qui sont mises en œuvre d'une manière générale, et notamment des formations en alternance, on crée une situation impossible.

C'est ce qu'a apporté le législateur dans la période récente, il faut le reconnaître. Nous voyions bien qu'il y avait le problème mais nous tournions autour. Le déblocage législatif est intervenu parce que Monsieur Borloo a accepté immédiatement la proposition qui était faite par les parlementaires et cela a donné la disposition que nous avons dans la loi.

Intervention du public

C'est limité

Jean Gaeremynck

Quoi qu'il en soit, c'est dans la loi. Nous allons y aller franchement et nous allons appliquer cette loi.

J'ai bien vu qu'il y avait une limitation : cela concerne les jeunes qui ont été pris en charge avant 16 ans.

Intervention du public

C'est mieux qu'avant

Jean Gaeremynck

Il est vrai que la loi pose ce seuil mais cela n'exclut pas de trouver des solutions aussi pour les autres.

D'ailleurs, je peux vous indiquer, à cette occasion, que nous réfléchissons, d'une manière générale, à l'accès aux formations en alternance, aux dispositifs de contrats aidés des jeunes étrangers en général. Monsieur Enard, le Secrétaire d'État à l'Insertion Professionnelle, nous a demandé des éléments depuis quelques temps.

Un autre point est de savoir ce que l'on fait à 18 ans lorsque les intéressés pris en charge ou pas arrivent à l'âge auquel normalement on doit, pour se maintenir dans notre pays, détenir un titre de séjour.

C'est une question sur laquelle je m'avance aussi avec précaution parce que c'est du ressort du Ministère de l'Intérieur et des préfectures. Cela dit, chacun voit là qu'il faut quand même être logique avec soi-même : le pays et la collectivité ne peuvent pas prendre en charge un effort de formation dans des structures ad hoc avec des professionnels qui se sont impliqués là-dedans et ne pas en tirer les conséquences et faire qu'il y a une rupture totale à 18 ans. Ce n'est pas possible et je crois que personne ne le demande, pas plus nos collègues du Ministère de l'Intérieur. Il faut que nous discutons avec eux.

Ce qui est certain, c'est qu'ils ne régulariseront pas du jour au lendemain la situation des mineurs étrangers isolés de 18 ans sous prétexte qu'ils ont fait l'objet d'une forme de prise en charge quelle qu'elle soit.

Il faut donc que nous définissions une situation intermédiaire dans laquelle nous examinons les conditions, les critères, les situations et que nous voyions ceux qui sont dans une logique d'insertion pour laquelle il faut nécessairement stabiliser leur situation.

En ce qui concerne la question du retour, il ne faut pas, à mon avis, avoir de tabou sur le retour. D'une manière générale, je vous dis que la question du retour, il faut s'en occuper parce que la commission des recours des réfugiés

qui, il y a quelques années, avait annoncé qu'elle allait prendre dix mille décisions, va prendre en 2005 entre 90 000 et 100 000 décisions. Vu le taux d'accord de la reconnaissance du statut de réfugiés, cela va faire beaucoup de personnes qui malheureusement n'auront pas ce statut. C'est d'ailleurs un sujet pour lequel Philippe Coste est assez sensible. Il n'y a pas que lui. Il faut donc que nous trouvions le moyen de définir, dans la dignité des personnes, des propositions de retour et de retour aidé. Et nous nous y employons.

C'est la même chose pour les mineurs. Je citerais l'exemple d'une association de la Seine-Saint-Denis qui prend en charge, au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance et sous mandat de justice, un certain nombre de mineurs étrangers et qui a pris l'initiative elle-même de voyages en Roumanie (parce qu'il y a une dominante de jeunes de cette nationalité) pour connaître leur famille et examiner les conditions dans lesquelles on pourrait examiner le retour.

Je pense que c'est une bonne initiative. D'autant plus que pour la Roumanie, nous avons une antenne de l'OMI qui, demain, sera l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations. Là, il ne s'agit pas de l'accueil mais du retour. L'OMI avait cette compétence et l'Agence va aussi l'avoir.

Nous pourrions voir comment, pour un certain nombre de ces jeunes, nous ne pourrions pas envisager et mettre sur place des solutions de retour. Je crois que c'est assez logique. Cela peut faire aussi partie de la protection que d'éviter la persistance d'une transplantation dans un contexte national et culturel complètement différent de celui dont ils sont venus. D'autant plus que si d'une manière générale, la migration n'est pas forcément une partie de plaisir, cela vaut aussi pour les mineurs. En effet, ils n'ont pas tous demandé cette migration qui les fait arriver un jour dans un pays d'Europe de l'Ouest et précisément en France.

Telles sont les questions que les ministres nous ont demandé de traiter, et pas forcément avec beaucoup de délai. Nous allons donc les traiter. À la demande de Monsieur Borloo et de Madame Olin, nous souhaitons rester en contact avec vous. Depuis le début, sur ces questions de politique d'asile, France Terre d'Asile a toujours été une force de propositions et une force d'organisation de la proposition. De ce point de vue-là, je pense que ce qui s'est dit durant cette journée servira à la construction d'une solution qui prend du temps certes mais qui est nécessaire. Encore une fois, la volonté politique rejoint les exigences associatives.

Merci Monsieur le Président, Merci Mesdames et Messieurs.

Pierre Henry

Vous retrouverez tous les actes de ce colloque dans un cahier du social qui sortira spécialement sur la question des mineurs isolés en juin.

Il me reste à remercier l'ensemble des intervenants pour la qualité de leur intervention ainsi que tous ceux qui ont participé à ce colloque.

Nous vous rappelons notre appel qui est d'enrichir les propositions qui vous ont été présentées par le Président Ribs.