

RAPPORT ALTERNATIF THEMATIQUE 2020 SUR LES MINEURS ISOLES ETRANGERS

Rapport présenté au Comité des Droits de
l'Enfant des Nations Unies en vue de
l'examen du rapport final de la France.

Version française



© Célébration des 30 ans de la CIDE
Paris, Archereau

France terre d'asile, à travers ce rapport alternatif, souhaite rappeler la primauté de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), que la France a ratifiée en 1990. Les recommandations du Comité des droits de l'enfant en 2016, suite à l'audition de la France à l'ONU, rappellent, malgré certains efforts de la France en faveur des droits de l'Enfant, qu'il reste de nombreux sujets de préoccupation. L'objet de ce rapport est de les présenter et de proposer pour chacun d'entre eux des recommandations.

Article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant : "Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale".

Mesures spéciales de la protection de l'enfance : les mineurs isolés étrangers

France terre d'asile a été créée en 1971 dans le but de promouvoir et de défendre le droit d'asile. Dans l'optique de venir en aide à toutes les personnes en situation de migrations de droit, l'association issue de la loi du 1er juillet 1901 a consacré une partie de ses missions à l'accueil et l'accompagnement des mineurs isolés étrangers depuis la fin des années 1990.

Un mineur isolé étranger est un jeune de moins de 18 ans qui n'a pas la nationalité française et se trouve séparé de ses représentants légaux sur le sol français. De sa minorité découle une incapacité juridique, et de l'absence de représentant légal une situation d'isolement et un besoin de protection. Il n'existe pas de statut juridique propre aux mineurs isolés étrangers. Ils dépendent à la fois du dispositif français de protection de l'enfance, au titre de l'enfance en danger, et du droit des étrangers. De cette dualité découle l'ensemble des enjeux liés à la problématique des mineurs isolés étrangers. Pourtant, le statut d'enfant devrait prévaloir, conformément aux engagements de la France, au titre de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) qu'elle a signé le 26 janvier 1990. La primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant, statué dans l'article 3 de la CIDE constitue l'un des fers de lance de la Direction de la protection des mineurs isolés étrangers de France terre d'asile.

L'action de l'association envers ce public s'est d'abord inscrite dans l'accompagnement des mineurs demandeurs d'asile avec la création du Centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile en 1990. Depuis, le travail de France terre d'asile auprès des mineurs isolés étrangers s'est progressivement étoffé et diversifié pour répondre aux politiques publiques de protection de l'enfance mises en place. Aujourd'hui, l'intervention de France terre d'asile va des maraudes à la mise à l'abri, remplit des missions d'évaluation sociale et de prise en charge pérenne en vue de l'intégration et de l'autonomie des jeunes. Elle s'inscrit parmi les principales associations assurant des missions de protection de l'enfance en direction des mineurs isolés étrangers en France.

Le travail auprès de ces jeunes est varié et demande la mise en place de dispositifs spécifiques pour répondre à leurs droits décrits dans la Convention internationale des droits de l'enfant : protection et accueil d'urgence ou prise en charge durable, information et orientation, suivi éducatif, accès à la formation, appui juridique et administratif, accès aux soins et soutien psychologique, loisirs, accès à la demande d'asile.

Au regard de la capacité d'accueil de ses dix-neuf dispositifs répartis dans cinq départements [Annexe 1] et d'une direction transversale au siège, le savoir-faire de France terre d'asile en matière d'accompagnement et de connaissance des mineurs isolés étrangers s'est considérablement élargi.

La période de 2015 à ce jour n'a cessé de voir augmenter le nombre de jeunes isolés étrangers en demande de protection au titre de leur minorité. Depuis les dernières observations du comité des droits de l'enfant envers la France le nombre de mineurs isolés étrangers a presque doublé dans l'Etat partie, passant de 8 000 en 2016 à 16 760 en 2019. Durant ces cinq dernières années, le nombre de places disponibles au sein des dispositifs de protection de l'enfance des départements n'a cessé de croître pour accueillir ce public. L'appareillage législatif, les propositions « innovantes » visant un meilleur accueil et accompagnement des enfants au sein de la protection de l'enfance ont suivi la même courbe. La participation de l'Etat, appelé de ses vœux par les départements, a pris une part croissante sur la politique de protection de l'enfance en direction du public mineurs isolés étrangers.

En 2020, il n'y a plus lieu de s'interroger sur le fait que les mineurs isolés étrangers font partie intégrante du cadre légal de la protection de l'enfance, mais il convient de souligner le traitement « discriminant » mis en exergue par la multiplicité des textes particuliers, des traitements différenciés et initiatives dédiées à ce public spécifique. A chaque proposition législative ou nouvel outil mis en œuvre dans le cadre de la protection de l'enfance, force est de constater que l'accès des mineurs isolés étrangers au droit commun se réduit au titre de leur extranéité et non de la présomption de minorité garantie par la Convention internationale des droits de l'enfant.

Il convient donc pour France terre d'asile, acteur de terrain et association militante, de contribuer à l'amélioration des pratiques nationales en soulignant ces manquements et de faire valoir ses positions quant à l'accueil et à la prise en charge des mineurs isolés étrangers.

Pour ce faire, ce rapport alternatif parcourt l'ensemble des étapes de la prise en charge des mineurs isolés étrangers en partant d'une analyse des dysfonctionnements du pilotage global des dispositifs d'accueil et d'accompagnement des mineurs isolés étrangers (I). Il s'agit, ensuite, d'exposer les préoccupations que France terre d'asile souhaite mettre en avant concernant l'accueil des mineurs primo-arrivants (II), leur accompagnement vers l'autonomie (III) et l'accès à une protection internationale (IV) en concluant enfin sur la nécessité de tendre vers une approche européenne commune de la prise en charge de ce public (V).

Le rapport alternatif de France terre d'asile entend apporter un éclairage au Comité des droits de l'enfant en s'appuyant sur son expertise et son expérience de terrain. Il prend également en compte l'Observation générale N°6 de la CIDE, relative au traitement des enfants non-accompagnés et des enfants séparés hors de leur pays d'origine et les recommandations du Comité des droits de l'enfant à la France.

Sommaire

Mesures spéciales de la protection de l'enfance : les mineurs isolés étrangers.....	3
Sommaire	6
I- L'inégalité de traitement dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers	7
1. Des prix de journée à la baisse	7
2. Vers un système parallèle bénévole de prise en charge des mineurs isolés étrangers.....	8
II- L'accueil des primo-arrivants	10
1. La préfecture : une nouvelle porte d'entrée, voire de sortie, de la protection de l'enfance	10
2. Le non-respect de l'accueil inconditionnel des mineurs	11
3. La réévaluation sociale de la minorité : une pratique de plus en plus courante	12
4. Les problématiques d'accès à la santé des mineurs primo-arrivants	13
III- L'accompagnement vers l'autonomie pour les mineurs pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance	15
1. Les difficultés liées à l'absence d'état civil	15
2. Vers une raréfaction du Contrat jeune majeur	16
3. Un accès au séjour difficile à la majorité.....	18
IV- Les obstacles à la demande d'asile pour les mineurs isolés étrangers en France	20
V- Vers une approche européenne commune.....	22
Annexe 1 Carte des structures de la Direction de la protection des mineurs isolés étrangers de France terre d'asile	24

I- L'inégalité de traitement dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers

En 2016, dans ses Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France¹, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU s'est inquiété de la situation des mineurs isolés étrangers qui n'accèdent pas à des mesures de protection d'assistance suffisantes. Le financement à la baisse de la prise en charge globale des mineurs isolés étrangers, le transfert du rôle de professionnels vers des bénévoles et les risques de poursuites pénales sont autant d'éléments qui accroissent les inégalités de traitement des mineurs isolés étrangers dans les dispositifs de droit commun de la protection de l'enfance.

1. Des prix de journée à la baisse

La recommandation n°14 des Observations finales du Comité des droits de l'enfant rendues en février 2016, mettait l'accent sur la nécessité « d'accroître le budget alloué aux secteurs sociaux et aux enfants défavorisés, comme [...] les enfants migrants »². Si l'Etat a récemment augmenté sa contribution financière à la première phase de l'accueil avec « un forfait de 500 euros par personne » pour l'évaluation et une aide de « 90 euros par personne et par jour dans la limite de 14 jours »³, le coût attribué à la prise en charge globale des mineurs isolés étrangers varie selon les départements et est à la baisse depuis plusieurs années.

L'Assemblée des Départements de France, de même que les responsables associatifs, estiment le coût financier annuel moyen d'un jeune admis à l'aide sociale à l'enfance à environ 50 000 euros, à savoir 140 euros par jour.

En juin 2017, un rapport rendu par deux sénateurs sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés alertait déjà sur les disparités existantes entre le prix de journée dans une Maison d'enfants à caractère social (qui peut s'élever jusqu'à 200 euros par jour et par jeune) et ceux concernant les mineurs isolés étrangers qui sont de plus en plus fréquemment compris entre 50 et 70 euros⁴.

¹ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France*, février 2016. URL : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=16565.

A titre d'exemple, un appel à projet visant à la création d'un dispositif d'hébergement et d'accompagnement des mineurs non accompagnés dans l'Isère accorde un prix de journée de 55 euros en mars 2019⁵. Un autre appel à projet dans l'Oise datant de juillet 2019 propose un prix de journée à 50 euros⁶.

Recommandations

Conformément à l'article 2 de la CIDE, l'égalité de traitement doit être garantie sur le territoire national en matière d'accès aux services de droit commun de protection de l'enfance. L'article 27 prévoit l'accès à un niveau de vie suffisant qui dépend notamment des moyens financiers alloués à la prise en charge des mineurs. Afin de garantir ces droits, France terre d'asile recommande que l'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers doivent faire l'objet d'un pilotage au niveau national visant à revoir à la hausse et à harmoniser le coût financier annuel moyen d'un jeune admis à l'aide sociale à l'enfance qu'il soit étranger ou français.

2. Vers un système parallèle bénévole de prise en charge des mineurs isolés étrangers

De plus en plus d'associations bénévoles ou initiatives citoyennes spontanées viennent en appui aux services de l'Aide sociale à l'enfance et remplissent, en ce sens, une partie de leurs missions. Ces initiatives concernent notamment la mise en place d'un système de parrainage dans l'accompagnement éducatif et administratif assuré par des associations d'anciens bénéficiaires de l'Aide sociale à l'enfance. D'autres associations remplissent des missions liées à l'accueil et à l'hébergement des mineurs en cours d'évaluation.

² *Ibid* (p.3)

³ Arrêté du 28 juin 2018 relatif à la participation forfaitaire de l'Etat 2019 à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineurs isolés étrangers.

⁴ Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés (p.76 et 79).

⁵ URL de l'Appel à projet dans l'Isère : https://www.infomie.net/IMG/pdf/38-aap_mna_final.pdf.

⁶ URL de l'Appel à projet dans l'Oise : http://www.oise.fr/fileadmin/Oise.fr/Enfance_Famille/appel-projets-MNA/Avis_MNA.pdf

Ces initiatives bénévoles posent la question de la qualité de la prise en charge des mineurs isolés étrangers par des bénévoles dont les qualifications ne sont pas validées par un contrat de travail comme pour les professionnels de l'Aide sociale à l'enfance. A ce jour, il n'existe pas de certification qui permet d'attester les qualifications d'un bénévole agissant dans le domaine de la protection de l'enfance. Les mineurs isolés étrangers constituent un public spécifique dont la prise en charge nécessite de solides connaissances notamment sur les procédures judiciaires ou administratives qui les concernent. Le manque de formation d'un bénévole peut être problématique lorsqu'il s'agit d'informer un mineur sur ses droits, et notamment sur ceux inscrits dans la CIDE.

Recommandations

France terre d'asile encourage les conseils départementaux à limiter, dans le cadre de leurs appels à projet, la délégation de leurs missions à des associations bénévoles notamment en ce qui concerne l'hébergement d'urgence et l'accompagnement socio-éducatif des mineurs. Si la présence de bénévoles au sein de dispositifs associatifs participe d'un modèle de fonctionnement ancien, elle ne doit aucunement se substituer au cadre professionnel dédié à la protection de l'enfance. En second lieu, France terre d'asile recommande d'encadrer le travail des bénévoles par la délivrance d'un agrément par les services de l'Aide sociale à l'enfance certifiant leurs qualifications.

II- L'accueil des primo-arrivants

Les conditions d'accueil et de prise en charge des primo-arrivants varient d'un département à l'autre. Certains ont recours, par exemple, au fichier national biométrique qui interroge la présomption de la minorité. D'autres ne mettent pas systématiquement à l'abri les jeunes qui sont en cours d'évaluation de leur minorité, décident de réévaluer les jeunes déjà déclaré mineurs dans d'autres départements. Le bilan de santé, qui doit être réalisé dans les premiers jours de mise à l'abri d'un jeune primo-arrivant n'est également pas effectif dans certains départements.

1. La préfecture : une nouvelle porte d'entrée, voire de sortie, de la protection de l'enfance

Depuis 2019, la procédure d'évaluation a été complétée par un décret autorisant la création d'un fichier national biométrique des mineurs isolés étrangers (appui à l'évaluation de la minorité – AEM)⁷. Cela se traduit plus précisément par le fait que le président du Conseil départemental peut solliciter la préfecture, service déconcentré du ministère de l'Intérieur, dans la réalisation de la procédure d'évaluation de la minorité. Si le jeune est reconnu majeur, l'ensemble de ses données enregistrées sur le fichier AEM peut être transféré vers le fichier AGDREF 2, dont l'une des finalités est « la lutte contre l'entrée et le séjour irréguliers en France des ressortissants étrangers ». Ce même fichier prévoit qu'un jeune reconnu majeur « fera l'objet d'un examen de sa situation, et le cas échéant, d'une mesure d'éloignement »⁸.

⁷ Décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes.

⁸ Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, Délibération du 27 novembre 2018 portant avis sur un projet de décret modifiant les articles R. 221-11 et R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles relatifs à l'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes.

URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCnil.do?id=CNILTEXT000038076801>.

Ce fichier biométrique s'apparente donc plus à un outil de contrôle des flux migratoires qu'à un nouvel outil d'évaluation de la minorité s'inscrivant dans le dispositif de la protection de l'enfance. C'est ce que dénoncent notamment quinze présidents de Conseils départementaux dans une lettre adressée au Premier ministre le 31 décembre 2019 en constatant « une confusion très préoccupante entre les missions de protection de l'enfance et celle de lutte contre l'immigration irrégulière »⁹.

Recommandations

France terre d'asile recommande un examen attentif des conséquences de la mise en place d'un fichier biométrique d'aide à l'évaluation de la minorité en France. Le risque de la mise en place d'un tel fichier est de déboucher sur un dispositif de protection de l'enfance à deux vitesses pour les mineurs isolés étrangers, loin de la notion d'intérêt supérieur de l'enfant que garantit la Convention internationale des droits de l'enfant.

2. Le non-respect de l'accueil inconditionnel des mineurs

Dans certains départements, la mise à l'abri d'urgence n'est pas organisée comme prévue par l'article L. 223-2 du CASF. De nombreux jeunes attendent souvent à la rue avant que leur minorité et leur isolement soient évalués. Les Conseils départementaux, responsables de cette mise à l'abri, manquent parfois de réactivité mais aussi de volonté pour proposer une prise en charge adaptée à ces jeunes isolés étrangers et ce, même depuis que la participation forfaitaire de l'Etat a été revue à la hausse dans l'arrêté du 28 juin 2019. Le Défenseur des droits a notamment rendu une décision en juin 2020 concluant sur la non-conformité de l'absence d'accueil provisoire d'urgence inconditionnel pour toutes les personnes se déclarant mineurs isolés étrangers dans l'un des départements de l'Etat partie¹⁰.

⁹ Lettre d'Anne Hidalgo et Stéphane Troussel (Présidents des départements 75 et 93) relative au décret du 30 janvier 2019 portant création d'un fichier national biométrique.

URL : <http://www.educationsansfrontieres.org/spip.php?article55993>.

¹⁰ Décision du Défenseur des droits n°2020-110.

URL : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=19799

Le non-respect de l'accueil inconditionnel des primo-arrivants en cours d'évaluation va également à l'encontre de l'article 27 de la CIDE qui prévoit « le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant ».

Recommandations

France terre d'asile recommande que les mineurs primo-arrivants doivent, dans leur totalité, être systématiquement hébergés au sein de dispositifs d'accueil d'urgence dès leur arrivée sur le territoire français. Ces dispositifs de premier accueil doivent être inscrits dans un cadre juridique clair et sécurisé pour les mineurs isolés étrangers, quel que soit leur statut. Un double principe de présomption de minorité et de danger doit prévaloir, dans l'attente d'investigations ultérieures, conformément à la protection temporaire prévue par l'article L. 223-2 du CASF.

3. La réévaluation sociale de la minorité : une pratique de plus en plus courante

Lors des transferts de mineurs d'un département à un autre¹¹, certains conseils départementaux ont recours à la réévaluation sociale¹². Cette pratique consiste à soumettre un jeune à une nouvelle évaluation, alors même qu'il est sous ordonnance de placement provisoire, autrement dit que sa minorité a été reconnue par le Conseil départemental et le Parquet. L'intéressé voit ainsi sa qualité de mineur mise en doute par le département d'accueil.

Pour justifier ce choix, les départements, parquets ou juges des enfants usant de cette pratique invoquent généralement le manque d'harmonisation de l'évaluation sur le territoire national.

¹¹ L'objectif est de répartir équitablement les mineurs isolés dans tous les départements de France. Cette clé de répartition est gérée par la cellule nationale d'orientation et d'appui à la décision judiciaire du ministère de la Justice.

¹² Dans son avis du 07 février 2017, le Défenseur des droits fait part d'inquiétudes persistantes dans la mise en œuvre de la répartition nationale, en particulier le fait que « de plus en plus de jeunes sont réévalués à l'arrivée dans le département auquel ils sont confiés, ce qui amène dans certains cas à des mainlevées de placement ».

Or, dans un guide publié en décembre 2019, le ministère des Solidarités et de la Santé, souligne bien qu'il convient « d'éviter des situations de réévaluations, coûteuses pour les départements et préjudiciables pour les jeunes ayant déjà été reconnus mineurs par l'autorité judiciaire »¹³.

Recommandations

France terre d'asile recommande d'interdire le recours à la réévaluation. Parallèlement, l'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement se doit d'être harmonisée sur le territoire français afin d'éviter toute disparité entre département.

4. Les problématiques d'accès à la santé des mineurs primo-arrivants

Le public des mineurs isolés étrangers représente un groupe vulnérable au niveau physique et psychologique. Sur le plan physique, les mineurs isolés étrangers peuvent être porteurs de maladies telles que la gale ou souffrir de pathologies respiratoires ou digestives du fait de leurs conditions de vie souvent précaires durant leur parcours migratoire et lors de leur arrivée en France¹⁴.

Sur le plan psychologique, un cumul de traumatismes, souvent liés à des événements dans le pays d'origine, au parcours migratoire et à leur arrivée dans les pays d'accueil, fait apparaître une santé mentale particulièrement dégradée et une prévalence dans les troubles post-traumatiques tels que les troubles anxieux ou les états dépressifs¹⁵. Un jeune sur dix reçus en consultation médicale dans les programmes de Médecins du Monde France en 2017 présentait un trouble d'ordre psychologique¹⁶.

¹³ Guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement, Décembre 2019, p. 6. URL : https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/guide-de-bonnes-pratiques-en-matiere-d-evaluation-de-la_minorite-et-de-l-isolement.pdf

¹⁴ Médecins du Monde, Programme mineurs non accompagnés Paris, rapport d'activité 2018.

¹⁵ On constate notamment chez les mineurs isolés étrangers une grande fréquence de troubles anxieux (38%) et dépressifs (44%) cf. Radjack, Rahmethnissah, et al. « L'accueil des mineurs isolés étrangers : un défi face à de multiples paradoxes », *Enfances & Psy*, vol. 67, no. 3, 2015, pp. 54-64.

¹⁶ Médecins du Monde, Observatoire de l'accès aux droits et aux soins dans les programmes de Médecins du monde en France, rapport 2017.

Compte tenu des besoins spécifiques de ce public, la mise en place d'un parcours santé, comprenant une évaluation de l'état de santé et une orientation en vue d'une prise en charge le cas échéant, représente une réelle avancée. Le fait que, depuis 2019, la réalisation de ce dernier soit devenue l'une des trois conditions cumulatives donnant lieu à un remboursement de l'Etat¹⁷ devrait inciter les Conseils départementaux à y avoir recours. Il est également de leur ressort de veiller à ce que l'engagement 2 de la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022¹⁸, qui prévoit de systématiser le bilan de santé et l'accès aux soins des enfants dès leur arrivée dans les dispositifs de protection de l'enfance, s'applique sans discrimination aux mineurs isolés étrangers. Or, aujourd'hui, force est de constater que les dispositions de ces initiatives récentes ne sont pas correctement appliquées sur les dispositifs gérés par France terre d'asile : de nombreux jeunes quittent les services de mises à l'abri sans y avoir fait un bilan de santé.

Recommandations

Conformément à l'article 24 de la CIDE, l'accès à l'aide médicale d'État doit se faire dès l'arrivée des mineurs isolés étrangers, afin d'ouvrir l'accès aux soins dans le droit commun sans délai, de façon systématique. L'ensemble des mineurs doit pouvoir bénéficier de soins de santé immédiatement, indépendamment de leur statut. Pour cela, France terre d'asile recommande la mise en place systématique d'un parcours de santé dès l'arrivée de l'enfant, prévoyant un bilan médical, une évaluation psychologique, une mise à jour des vaccinations et des dépistages.

¹⁷ Arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la participation forfaitaire de l'Etat à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

¹⁸ Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 : Garantir à chaque enfant les mêmes chances et les mêmes droits, p.19. URL : https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_-_strategie_nationale_de_prevention_et_protection_de_l_enfance_vf.pdf.

III- L'accompagnement vers l'autonomie pour les mineurs pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance

1. Les difficultés liées à l'absence d'état civil

Les difficultés d'accès aux documents d'état civil pour les jeunes qui en sont dépourvus constituent de nombreux obstacles. L'obtention d'un document d'état civil est notamment nécessaire pour l'ouverture d'un compte bancaire pour les jeunes réalisant des stages d'apprentissage dans le cadre d'une formation ou pour ceux souhaitant épargner les allocations perçues sur des structures provisoires ou pérennes en vue de la majorité et donc de leur sortie des dispositifs.

La possession d'un état civil est d'ordre public : toute personne sur le territoire français doit être inscrite sur un registre d'état civil. L'Instruction générale relative à l'état civil du 11 mai 1999 indique qu'« un intérêt public s'attache à ce que toute personne vivant habituellement en France, même si elle est née à l'étranger et possède une nationalité étrangère, soit pourvu d'un état civil »¹⁹. La jurisprudence française a ainsi reconnu depuis de nombreuses années que « l'intérêt de la société commande que l'existence de tout enfant soit constatée sur les registres d'état civil »²⁰ tandis que la loi prévoit la tenue d'un jugement déclaratif de naissance pour pallier l'absence d'état civil²¹. Les dispositions permettant aux mineurs isolés de se voir attribuer un état civil sont donc nombreuses. Cette démarche est pourtant très souvent négligée, la France contrevenant ainsi à l'article 8 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant qui prévoit le rétablissement rapide de l'identité des enfants qui en sont privés²².

¹⁹ IGREC n° 273-1

²⁰ Cour d'Appel de Paris, 1^{ère} chambre, 3 novembre 1927.

²¹ Code Civil, art. 55.

²² Article 8-2 de la CIDE : « Si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les États parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible ».

Recommandations

France terre d'asile recommande au gouvernement français d'améliorer les démarches de restitutions d'État civil pour les mineurs isolés étrangers et de rappeler aux tribunaux français leur compétence en la matière.

2. Vers une raréfaction du Contrat jeune majeur

Plus de 80 % des mineurs isolés étrangers ont entre 15 et 17 ans²³ lorsqu'ils arrivent en France et sont pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance. Cela ne laisse que peu de temps pour assurer à chaque jeune un parcours d'autonomisation qui lui permettra d'apprendre la langue française, suivre une formation et obtenir un emploi tout en s'intégrant avec succès dans la société française à travers l'acquisition de ses codes et de ses valeurs. L'obtention d'un Contrat jeune majeur est essentielle afin de permettre à chaque mineur isolé étranger de bénéficier d'une intégration réussie.

Alors que leur profil, caractérisé par la difficulté d'insertion et l'absence de soutien familial, correspond parfaitement aux critères d'attribution des Contrats jeune majeur, les mineurs isolés étrangers ont de plus en plus de mal à en obtenir. La première raison qui explique cette tendance concerne le fait que les missions d'accompagnement vers l'autonomie de l'Aide sociale à l'enfance ne sont pas toujours assurées dans certains départements.

Les textes de lois récents concernant l'accompagnement vers l'autonomie des mineurs isolés étrangers durcissent les critères d'obtention d'un Contrat jeune majeur et risquent d'entraîner une rupture d'égalité de traitement supplémentaire entre jeunes français et étrangers. C'est le cas de la proposition de Madame la députée du Pas-de-Calais sur le « Contrat d'accès à l'autonomie » qui a été votée à l'Assemblée nationale le 7 mai 2019.

²³ Le rapport d'activité 2019 de la cellule MNA du Ministère de la Justice (p.8).

Cette dernière conditionne l'obtention d'un Contrat jeune majeur à une prise en charge à l'Aide sociale à l'enfance d'au moins dix-huit mois²⁴. Ainsi, pour avoir accès à un Contrat d'accès à l'autonomie, le jeune devrait être pris en charge en deçà de ses 16 ans et demi. Cette condition écarterait d'emblée plus de la moitié des mineurs isolés étrangers, soit 60 % des jeunes pris en charge à l'Aide sociale à l'enfance ont plus de 16 ans en 2019²⁵.

Une autre condition pour la délivrance d'un Contrat jeune majeur pourrait être la détention d'un titre de séjour. Les mesures annoncées dans le cadre de la Stratégie de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 ne font que confirmer cette crainte, puisque « c'est l'examen de ce droit au séjour qui [devrait] permettre l'entrée dans un dispositif d'accompagnement »²⁶. Or, la présentation d'un Contrat jeune majeur est souvent un élément déterminant pour qu'une personne étrangère puisse obtenir un titre de séjour, le Conseil d'Etat estimant qu'il constitue une garantie d'insertion en France (CE, 21 avril 2000, Oladipupo).

Recommandations

Le Contrat jeune majeur est un outil indispensable à l'autonomisation du public mineur isolé étranger ayant un impératif d'accès au séjour, à un diplôme et au logement. France terre d'asile recommande que le Contrat jeune majeur soit mis en place de manière harmonisée sur le territoire national, pour tout jeune pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance et dont l'insertion sociale nécessite une poursuite de l'accompagnement – faute de ressources et soutien familial suffisants.

²⁴ Proposition de loi n°1081 visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables vers l'autonomie, 13 juin 2018.

²⁵ Le rapport d'activité 2019 de la cellule MNA du Ministère de la Justice (p.8).

²⁶ Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022, Garantir à chaque enfant les mêmes chances et les mêmes droits (p.38).

3. Un accès au séjour difficile à la majorité

Actuellement, l'accès au séjour à la majorité pour un mineur isolé étranger dépend de l'âge auquel il a été pris en charge à l'Aide sociale à l'enfance. Lorsqu'il est pris en charge avant ses 16 ans, le jeune bénéficie de plein droit de la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » sous certaines conditions²⁷. Mais lorsqu'il est pris en charge après l'âge de 16 ans – situation qui concerne la majorité des jeunes accompagnés dans les dispositifs de protection de l'enfance – le jeune ne bénéficie d'aucun titre de séjour de plein droit. S'il est confié à l'Aide sociale à l'enfance (ASE) entre ses 16 ans et ses 18 ans et qu'il a suivi depuis au moins six mois une formation « destinée à lui apporter une qualification professionnelle », le jeune peut obtenir une carte de séjour temporaire « salarié » ou « travailleur temporaire »²⁸.

Néanmoins, certains critères, contraires à l'intérêt supérieur de l'enfant, prévalent dans la délivrance de titre de séjour. C'est le cas de la nature des liens avec la famille restée dans le pays d'origine sur laquelle les Préfectures motivent le refus d'accès au séjour, entraînant une Obligation de quitter le territoire français (OQTF). Cette condition entre en contradiction avec l'article 9.3 de la CIDE qui garantit le droit « d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant ».

Outre la nature des liens familiaux, on remarque que l'exigence des formations professionnelles constitue également un autre critère de délivrance de titre de séjour « salarié » ou « travailleur temporaire ». Des mineurs isolés étrangers se sont vus refuser ce type de titre de séjour alors que leurs dossiers étaient solides et complets²⁹.

²⁷ Article L313-11 du CESEDA.

²⁸ Article L313-15 du CESEDA.

²⁹ Voir par exemple l'arrêté du préfet du Calvados n°2018-0275 portant sur le refus de séjour et l'obligation de quitter le territoire français en date du 7 août 2018 : « le sérieux des études entreprises est démontré mais [...] néanmoins son arrivée est récente et [...] il est prématuré de se prononcer sur l'aboutissement du cursus choisi ».

Le Défenseur des droits, dans ses recommandations du 21 décembre 2012, précisait pourtant que « lorsque ce travail est mené à bien au prix d'un investissement humain et financier important des conseils généraux, que ces jeunes se sont inscrits dans un réel parcours d'intégration et qu'ils souhaitent rester sur le territoire national une fois sa majorité acquise, [...] leurs demandes de titre de séjour [doivent être] examinées avec bienveillance ».

Recommandations

France terre d'asile recommande la délivrance de plein droit des cartes de séjour à tous les mineurs isolés étrangers. Plus particulièrement, la nature des liens avec la famille restée dans le pays d'origine doit être supprimée des conditions de délivrance d'un titre de séjour. L'accès au séjour constituant une condition essentielle pour l'intégration des mineurs isolés étrangers en France, il convient de ne pas réduire à néant une prise en charge de plusieurs années sur un critère d'examen des liens familiaux susceptible d'être opposable à tous les mineurs dans leur situation. Lorsque le jeune remplit toutes les conditions exigées, l'examen de sa demande doit être fait avec bienveillance.

IV- Les obstacles à la demande d'asile pour les mineurs isolés étrangers en France

En France, en 2019, 755 mineurs isolés étrangers ont déposé une demande d'asile, ce qui représente 5% des mineurs isolés étrangers admis à la protection de l'enfance. Malgré les efforts fournis par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) depuis plusieurs années consistant à adapter son fonctionnement pour favoriser la protection des mineurs isolés étrangers³⁰, ce chiffre reste bas. À l'inverse, dans d'autres pays européens, la demande d'asile est un passage obligé pour être protégé.

Cette particularité française s'explique notamment par le fait que dans l'Etat partie, un mineur isolé, en tant qu'enfant en danger, relève avant tout de la protection de l'enfance. Le droit français ne subordonne pas l'accès à l'asile du mineur étranger à une prise en charge au titre de la protection de l'enfance. Certaines structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) refusent même d'accueillir les mineurs isolés étrangers dont la minorité n'a pas été reconnue³¹.

Une autre difficulté pour accéder à l'asile concerne les défaillances dans la désignation d'un représentant légal, appelé plus précisément administrateur *ad hoc*, sans lequel le mineur ne peut faire une demande d'asile. Après que la demande soit faite, la désignation de ce représentant peut prendre plusieurs semaines, voire plusieurs mois, lorsqu'elle n'est pas purement et simplement refusée³².

³⁰ Les critères d'attribution du statut sont notamment plus souples que pour les adultes. Cf. Rapport annuel de Forum des réfugiés - Così, *L'asile en France et en Europe, état des lieux 2019, 2020*.

³¹ Delphine Burriez, « Mineurs isolés situés sur le territoire : une atteinte au droit de solliciter l'asile en France », *Revue des droits et des libertés fondamentaux*, n°21, 2018.

³² Dans une intervention portée devant le Conseil européen des droits sociaux (CEDS) du 26 février 2016, le Défenseur des droits s'est dit préoccupé par ces difficultés pour accéder à l'asile et a insisté sur la désignation des administrateurs *ad hoc*. Cf. Décision MDE-MSP-2016-002 du 26 février 2016 relative à une tierce intervention concernant l'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers portées devant le CEDS (p.16).

L'accès difficile à la demande d'asile pour les mineurs isolés étrangers peut également s'expliquer par le fait que les professionnels de l'Aide sociale à l'enfance ont peu de connaissance sur le système d'asile qui est complexe³³ et ainsi n'ont pas les clés en main pour informer les jeunes de leurs droits.

Recommandations

Conformément à l'article 22 de la CIDE, les pouvoirs publics doivent garantir un accès effectif à la demande d'asile à l'ensemble des mineurs ayant subi des persécutions ou une menace grave contre leur vie dans leur pays d'origine. Dans ce sens France terre d'asile recommande aux autorités de veiller à ce que la désignation d'un administrateur *ad hoc* intervient dès le préenregistrement de sa demande d'asile, avant que la préfecture procède au relevé d'empreintes, le mineur étant dans l'incapacité légale de donner un consentement éclairé et d'exercer les droits qui lui sont reconnus.

Une autre recommandation concerne le fait qu'un mineur puisse demander l'asile sur simple déclaration de minorité. Le statut de mineur doit être pris en compte notamment dans les délais d'examen de la demande¹ et dans les conditions de l'entretien.

Enfin, France terre d'asile préconise la mise en place d'une formation ou d'une sensibilisation sur l'accès à l'asile pour les mineurs isolés étrangers à destination des professionnels de l'Aide sociale à l'enfance.

³³ Le demandeur d'asile se présente à une SPADA pour le pré-enregistrement de sa demande (1) ; au GUDA pour son enregistrement, l'évaluation des besoins de la personne et la proposition d'une prise en charge (2) ; à l'OFPRA (3).

V- Vers une approche européenne commune

Les pays de l'Union européenne comptent sur des dispositifs nationaux d'évaluation et prise en charge des mineurs isolés étrangers très différents en termes de moyens, organisation institutionnelle, fondements juridiques et effectivité de la mise en œuvre. Certains pays organisent l'accueil des mineurs isolés étrangers autour de leur dispositif de protection de l'enfance, comme la France, d'autres comptent sur les organismes relevant de la demande d'asile, comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne.

La coopération entre pays est quasiment inexistante, à l'exception de certaines initiatives passées telles que le projet de réunification familiale et l'accueil de jeunes migrants isolés et vulnérables (sur le fondement de l'amendement dit « Dub's ») en Grande-Bretagne fortement ébranlé par le Brexit. Or, il est important de rappeler l'importance de cette coopération internationale inscrite dans le préambule de la CIDE comme condition « d'amélioration des conditions de vie des enfants dans tous les pays ».

En 2019, selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), une centaine d'enfants migrants sont morts ou ont été portés disparus alors qu'ils traversaient la mer pour rejoindre l'Europe et plus de 480 mineurs ont été bloqué à bord d'un bateau pendant plus d'une semaine avant d'accoster sur une côte européenne (nombre qui a doublé depuis 2018)³⁴. Un rapport de l'European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)³⁵ dénonce également la détérioration de la situation en Libye et notamment le fait qu'en 2019 les conditions de détention ont conduit à la mort de 400 enfants.

³⁴ OIM, Missing migrants projects. Data from March 3, 2020.

³⁵ FRA, Children in migration 2019.

URL : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-children-in-migration_en.pdf

Ce même rapport signale également les mauvaises conditions d'accueil des pays européens, notamment les capacités d'accueil pour les demandeurs d'asiles mineurs qui n'étaient pas suffisantes en 2019 à Chypre, en France, en Grèce, en Italie, à Malte et en Espagne.

La situation des mineurs isolés étrangers appelle à une approche européenne commune tant pour la sécurisation de leur parcours vers l'Europe que pour la gestion interne de leur accueil et de leur accompagnement. Un standard de protection élevé doit être discuté sur la base de bonnes pratiques, débouchant sur une harmonisation législative applicable sur l'ensemble des pays de l'Union.

Recommandations

France terre d'asile recommande d'harmoniser les données chiffrées et les statistiques à l'échelle européenne, afin d'avoir une visibilité et une analyse renforcées. Ce travail doit aussi permettre d'aider à repérer la disparition de mineurs des systèmes de protection de l'enfance, et d'identifier les situations problématiques, notamment en lien avec la traite des êtres humains.

France terre d'asile préconise plus précisément de sécuriser le parcours migratoire des mineurs isolés étrangers en renforçant les capacités d'identification de ce public vulnérable. Cela passe par un repérage des mineurs sur les points d'entrée en Europe, un examen de leur situation et de leur vulnérabilité, puis par la mise en place d'un mécanisme leur permettant de rejoindre leur pays de destination. De même, afin d'éviter leur mise en danger sur des voies migratoires périlleuses, un système de réunification familiale vers l'Europe des mineurs isolés dans leur pays d'origine devrait être développé.

Annexe 1 Carte des structures de la Direction de la protection des mineurs isolés étrangers de France terre d'asile

