



RAPPORT ALTERNATIF DE FRANCE TERRE D'ASILE

Présenté au Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies, en vue de l'examen des 3^{ème}
et 4^{ème} rapports périodiques de la France lors de la 51^{ème} session (mai - juin 2009)

Octobre 2008

Mesures spécifiques de prise en charge des mineurs : les mineurs isolés étrangers

Introduction	3
I. Les mineurs isolés étrangers à la frontière	4
A. L'enfermement systématique des mineurs (art. 37b CIDE)	5
B. Les conditions d'enfermement (art. 3-1 et 37c CIDE)	5
C. La représentation du mineur par un administrateur <i>ad hoc</i> (art. 3-1, 12, 20 et 37d CIDE)	6
D. La demande d'asile (art. 3-1 et 22 CIDE)	8
E. L'admission sur le territoire	10
1. L'admission au titre de la protection de l'enfance (art. 20 CIDE)	10
2. L'admission au titre de la réunification familiale (art. 10 CIDE)	11
F. La détermination de l'âge (ensemble de la CIDE)	12
II. Les mineurs isolés étrangers à l'intérieur du territoire français	13
A. L'accès à une protection d'urgence des mineurs isolés étrangers (art. 20 CIDE)	14
B. La prise en charge par les services de protection de l'enfance de droit commun (art. 2 et 20 CIDE)	15
C. L'accès à un statut protecteur	16
1. La détermination de l'état civil (art. 8 CIDE)	16
2. La mise en place d'une tutelle (art. 12 et 20 CIDE)	18
3. La demande d'asile (art. 22 et 37 CIDE)	18
D. L'accès à la scolarité et à la formation professionnelle (art. 2 et 28 CIDE)	22
III. L'éloignement des mineurs isolés étrangers (art. 3-1 et 37a CIDE)	23
IV. Les évolutions au niveau européen (art. 3-1, 20, 22, 37 CIDE)	25
Conclusion	26

Contact :

France Terre d'Asile

Pierre Henry, directeur général

Dominique Bordin, directeur du département Mineurs Isolés Etrangers

24 rue Marc Seguin – 75018 Paris

Tél : 01 53 04 39 99 - Courriel : dbordin@france-terre-asile.org

Site Internet : <http://www.france-terre-asile.org>

Principales abréviations utilisées

ASE	Aide Sociale à l'Enfance
CADA	Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile
CAOMIDA	Centre d'Accueil et d'Orientation des Mineurs Isolés Demandeurs d'Asile
CASF	Code de l'Action Sociale et des Familles
CESEDA	Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile
CIDE	Convention Internationale des Droits de l'Enfant
CNCDH	Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme
CNDA	Cour Nationale du Droit d'Asile
DASS	Direction des Affaires Sanitaires et Sociales
DPAF	Direction de la Police Aux Frontières
OFPRA	Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides
PAF	Police Aux Frontières
SAMIE	Service d'Accueil des Mineurs Isolés Etrangers

Introduction

France Terre d'Asile, fondée en 1971 dans le but de promouvoir et de défendre le droit d'asile, se mobilise depuis la fin des années 1990 en faveur des mineurs isolés étrangers. L'organisation a ainsi créé en 1999 l'unique centre d'accueil pour les mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA Stéphane Hessel à Boissy St Léger). Elle est en outre un acteur central du dispositif d'accueil pour les mineurs isolés étrangers mis en place par l'Etat à Paris. Elle gère également une structure spécifique assurant le suivi socio-éducatif et l'hébergement des mineurs isolés à Caen (Service d'Accueil des Mineurs Isolés Etrangers, SAMIE). A travers ces dispositifs et au regard de sa capacité d'accueil (environ 800 mineurs isolés sont accueillis chaque année par ses services), elle est l'une des principales associations assurant une prise en charge effective de ces jeunes.

L'association est également agréée pour exercer les missions d'administrateur ad hoc, en zone d'attente à l'aéroport d'Orly et pour la demande d'asile sur le territoire. Parallèlement, France Terre d'Asile dispense des formations principalement destinées aux travailleurs sociaux, sur les questions juridiques et socio éducatives relatives aux mineurs isolés étrangers. Enfin, l'organisation alimente les réflexions et les débats relatifs aux droits des enfants migrants non accompagnés et contribue à leur respect par le biais de publications régulières, de l'organisation de colloques, ou de rencontres avec les différents acteurs publics ou privés travaillant dans ce domaine.

France Terre d'Asile a ainsi acquis une expertise et une crédibilité de premier plan sur le sujet des mineurs isolés étrangers en France. A ce titre, son témoignage permettra aux membres du Comité des Droits de l'Enfant de se faire l'idée la plus précise de la situation française en vue de formuler des recommandations à l'Etat français.

Alors que le précédent rapport présenté par la France en 2003 était muet sur la situation spécifique des mineurs isolés¹ et que les observations finales du Comité en 2004 n'y accordaient qu'une place limitée², il convient de souligner l'évolution importante qu'a connue ce sujet ces dernières années. En effet, le nombre de mineurs isolés sur le territoire s'est fortement accru depuis les dernières observations du Comité envers la France. Après la vague très importante de mineurs entrés sur le territoire entre 2003 et 2005, de nouvelles arrivées ont eu lieu par voie terrestre. Aux flux traditionnels venant d'Afrique sont venus s'ajouter des arrivées importantes de mineurs isolés en provenance d'Afghanistan pour lesquels les pouvoirs publics peinent aujourd'hui à proposer une réponse adaptée. Les dispositifs d'urgence sont souvent saturés, tandis que le système de protection de l'enfance ne parvient pas toujours à répondre aux attentes de ces jeunes dans une situation fragile. Les droits fondamentaux de ces enfants, reconnus par la Convention Internationale des Droits de l'Enfant

¹ 2^{ème} rapport périodique de la France au Comité des Droits de l'Enfant, 9 octobre 2003, CRC/C/65/Add.26

² Comité des Droits de l'Enfant, 36^{ème} session, Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention, 30 juin 2004, CRC/C/15/Add.240

(principalement aux articles 20 et 22, mais également aux articles 2, 3, 6, 10, 12, 24, 28 et 37), sont plus que jamais mis à mal.

Le Comité est ainsi invité à porter une attention toute particulière à la situation des Mineurs Isolés Etrangers en France. Celle-ci a déjà fait l'objet de critiques en provenance de plusieurs instances internationales³. Elle constitue l'une des préoccupations majeures de toutes les personnes attachées aux droits de l'enfant en France.

Le rapport présenté ici par France Terre d'Asile se concentre donc sur ce seul domaine, faisant écho à la partie VIII.A. du rapport présenté par la France⁴. Il a pour objectif d'éclairer les membres du Comité sur le respect par la France de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant au regard de ce thème précis.

Ce rapport alternatif présentera la situation des mineurs isolés étrangers selon un plan proche de celui adopté par l'Etat français. Il portera donc successivement sur les mineurs isolés étrangers à la frontière, les mineurs isolés étrangers à l'intérieur du territoire français, l'éloignement des mineurs isolés étrangers, et enfin les évolutions au niveau européen.

I. Les mineurs isolés étrangers à la frontière

La quasi-totalité des enfants arrêtés à la frontière le sont à l'aéroport de Paris-Roissy. En 2007, 822 jeunes s'y sont déclarés mineurs, et 680 d'entre eux ont été reconnus comme tel après un examen osseux (455 mineurs de plus de 13 ans et 225 de moins de 13 ans)⁵. Les mineurs isolés étrangers ne justifiant pas d'une entrée régulière sur le territoire sont maintenus à leur arrivée en France dans un lieu privatif de liberté appelé « zone d'attente ».

Le Comité des Droits de l'Enfant, qui s'est exprimé récemment sur la situation des enfants dans ces lieux, a prié la France « de prendre des mesures pour mettre en place une procédure de recours contre les décisions de placement en zone d'attente, d'appliquer pleinement les dispositions légales relatives à la désignation d'un administrateur *ad hoc*, de respecter son obligation de veiller à ce que les enfants isolés puissent bénéficier d'une assistance psychologique appropriée et de protéger les enfants contre l'exploitation dans les zones d'attente»⁶.

³ Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (« Rapport sur le respect effectif des Droits de l'Homme en France suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005 », 15 février 2006, Parties « VII.3. La situation des Mineurs Etrangers Isolés » et « VII.4. Les jeunes errants »), Comité des Droits de l'Homme (« Observations finales sur le 4^{ème} rapport périodique de la France », 22 juillet 2008, § 18, CCPR/C/FRA/CO/4).

⁴ Gouvernement français, « 3^{ème} et 4^{ème} rapports périodiques au Comité des Droits de l'Enfant », 11 septembre 2007, Partie « VIII.A. Les mineurs étrangers isolés », p. 94 à 101

⁵ Intervention de Patrice Bonhaume, Directeur adjoint à la Police Aux Frontières chargé des aéroports de Roissy-Charles de Gaulle et du Bourget, 20 juin 2008, Colloque de la Défenseur des Enfants, Paris. Actes du colloque, p. 13 - http://www.defenseurdesenfants.fr/pdf/Actes_MEI.pdf (lien visité le 30 septembre 2008)

⁶ Comité des Droits de l'Enfant, « Examen du rapport présenté par la France concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants », Observations finales, 46^{ème} session, 15 octobre 2007, §25

Ces observations n'ont pas été suivies d'effet et la pratique de l'enfermement systématique des mineurs, les conditions d'enfermement, la représentation par un administrateur ad hoc, l'effectivité du droit d'asile, l'admission sur le territoire et la détermination de l'âge demeurent d'importants sujets de préoccupation en zone d'attente.

A. L'enfermement systématique des mineurs (art. 37b CIDE)

Les mineurs étrangers qui ne justifient pas de la régularité de leur entrée en France sont maintenus en zone d'attente comme les adultes. Cette soumission au droit commun a d'abord été affirmée par la Cour de Cassation⁷ avant que la loi du 4 mars 2002⁸ ne vienne confirmer cette position en prévoyant la présence d'un administrateur *ad hoc* pour les enfants maintenus en zone d'attente⁹.

L'enfermement est donc la règle pour tout étranger mineur se présentant à la frontière sans les garanties exigées. Cette situation n'est pas conforme aux exigences de l'article 37 b) qui impose que l'enfermement ne soit « qu'une mesure de dernier ressort », ce qui implique que d'autres solutions soient envisagées lorsqu'il s'agit de s'assurer de la personne d'un mineur. Le Comité des Droits de l'Enfant a en outre précisé dans son Observation Générale n° 6 qu'« aucun effort ne devrait être négligé, notamment en vue de l'accélération de la procédure pertinente, pour permettre la libération immédiate d'un enfant non accompagné ou séparé retenu en détention et le placer dans un lieu d'hébergement approprié »¹⁰.

→ France Terre d'Asile recommande au gouvernement français de chercher une solution alternative à l'enfermement dès l'arrivée du mineur en zone d'attente (placement dans une structure d'accueil, recherche de liens familiaux sur le territoire ou encore assignation à résidence sur le modèle de celle pratiquée dans le cadre de la rétention administrative sur le territoire), et à n'enfermer les mineurs isolés en zone d'attente qu'en dernier ressort. La Police Aux Frontières devrait à cet égard se voir attribuer de véritables missions de police en matière d'investigation et non de simple gestion de la frontière.

B. Les conditions d'enfermement (art. 3-1 et 37c CIDE)

Les mineurs sont placés dans les mêmes locaux que les adultes dans l'ensemble des zones d'attente françaises. Toutefois à l'aéroport de Paris-Roissy, les mineurs de moins de 13 ans sont placés dans un hôtel à proximité de l'aéroport de Paris-Roissy.

Les conditions d'accès à cet hôtel sont restreintes, et ni l'administrateur *ad hoc* ni la famille ne peuvent s'y rendre, ce qui entraîne des déplacements du mineur vers la zone d'attente pour effectuer ces visites. Ces enfants de moins de 13 ans sont gardés par du personnel mis à disposition par la

⁷ Cass., 2^{ème} civ., 2 mai 2001, Bull. n°81

⁸ Loi n° 2002-305 du 4 mars 2002, art. 17

⁹ Sur la question des administrateurs ad hoc, v. *infra* partie I.C.

¹⁰ Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n° 6, § 61

compagnie aérienne Air France. Ce lieu unique de privation de liberté et le personnel assurant la garde des mineurs sont dépourvus d'un statut juridique précis, cette situation relevant d'un arrangement pratique et non d'un véritable dispositif encadré par la loi.

Les enfants de plus de 13 ans sont eux considérés comme des adultes et retenus à leurs côtés. Ce seuil de 13 ans est en contradiction avec la Convention Internationale des Droits de l'Enfant qui n'établit aucune distinction entre tous les mineurs de moins de 18 ans et pose pour principe la séparation entre les mineurs et les adultes en cas de privation de liberté.

Les conditions d'enfermement des mineurs en zone d'attente, séparés des adultes dans des conditions rudimentaires ou placés dans le même lieu d'enfermement, constituent ainsi une violation des articles 3-1 et 37c) de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant. Elles sont également en contradiction avec l'Observation Générale n° 6 du Comité des Droits de l'Enfant qui indique que « des dispositions spéciales doivent être prises pour mettre en place des quartiers adaptés aux enfants permettant de les séparer des adultes » et précise que « la démarche sous jacente d'un tel programme devrait être la 'prise en charge' et non la 'détention' »¹¹. Le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, M. Alvaro Gil-Robles, a d'ailleurs estimé en 2006 que cette situation contrevenait « à plusieurs dispositions de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant »¹².

→ A défaut de proscrire l'enfermement des mineurs à la frontière, France Terre d'Asile recommande au gouvernement français, de créer dans la zone d'attente de Roissy un lieu distinct de celui accueillant les adultes et réservé aux mineurs de moins de 18 ans. Ce lieu devrait être adapté aux besoins spécifiques des mineurs : personnel formé à l'accueil des mineurs, aide psychologique, espaces d'activités...

C. La représentation du mineur par un administrateur *ad hoc* (art. 3-1, 12, 20 et 37d CIDE)

France Terre d'Asile note avec satisfaction l'entrée en vigueur de la loi prévoyant la désignation d'un administrateur *ad hoc* pour assurer la représentation du mineur en zone d'attente¹³, grâce au décret d'application du 2 septembre 2003¹⁴. L'exercice pratique de ces missions démontre toutefois que ce dispositif présente des failles importantes et qu'il n'assure pas une protection effective des mineurs isolés étrangers arrivant par voie aérienne.

¹¹ *Ibid.* § 63

¹² Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, « Rapport sur le respect effectif des Droits de l'Homme en France suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005 », 15 février 2006, § 287 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=965741> (lien visité le 9 octobre 2008)

¹³ Loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, article 17

¹⁴ Décret n° 2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs *ad hoc* institués par l'article 17 de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002

Tout d'abord, des mineurs sont fréquemment renvoyés avant même qu'un administrateur *ad hoc* ne soit prévenu de leur présence en zone d'attente. En effet, les enfants non accompagnés sont parfois refoulés très rapidement et ne figurent ainsi sur aucun registre, en particulier dans le cadre des « contrôles passerelle » effectués à la sortie même de l'avion¹⁵. Par ailleurs, il s'avère que 155 des 680 enfants reconnus mineurs en zone d'attente en 2007 (soit 22,8 %) ne se sont pas vu désigner d'administrateur *ad hoc*¹⁶.

De plus, lorsqu'un administrateur *ad hoc* est désigné, il est fréquent que le mineur ne le rencontre pas avant son refoulement du fait d'une carence dans le nombre d'administrateurs et parfois d'une disponibilité limitée des personnes assurant cette fonction. C'est ainsi qu'à l'aéroport de Roissy - CDG, qui accueille la quasi-totalité des mineurs arrivant par voie aérienne sur le territoire français, les « refus de mission » ont représenté 25,68 % des désignations¹⁷ en 2006 et 16 % en 2007¹⁸. En outre en 2007, lorsque l'administrateur *ad hoc* a fait part de sa disponibilité, son arrivée a été trop tardive pour 36 % des enfants renvoyés dans leur pays d'origine ou de transit avant la fin du premier jour¹⁹. Les mineurs isolés retenus en zone d'attente ne sont en effet pas toujours informés de la possibilité de bénéficier du jour franc (qui suspend le retour pendant le 1^{er} jour) et l'administrateur *ad hoc* n'est jamais présent lorsque leur est notifiée la décision de refus d'entrée. L'administrateur devrait pourtant, au titre de la loi, être désigné « sans délai » par le procureur de la République²⁰.

Ainsi selon nos calculs, plus de 62 % des jeunes reconnus mineurs n'ont pas bénéficié d'un administrateur *ad hoc* en 2007.

Certaines pratiques de la Police Aux Frontière visent également à réduire le droit des mineurs d'être représenté. Elle admet ainsi omettre volontairement d'informer les administrateurs des retours déjà planifiés, de peur d'une saisine du juge des enfants qui mettrait « en échec le réacheminement prévu »²¹.

Aussi, les administrateurs *ad hoc* ne sont pas tenus de posséder des compétences particulières en droit des étrangers. Cela aboutit à une représentation souvent incomplète et inégale, certains administrateurs connaissant très bien la question des mineurs isolés et d'autres moins. La Commission Nationale Consultative pour les Droits de l'Homme avait pourtant demandé dans un avis de 2003 qu'une condition de connaissance du droit des étrangers soit exigée²². Le Comité des Droits de l'Enfant s'est également prononcé en ce sens en indiquant dans son Observation Générale n° 6

¹⁵ Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe *Op. Cit.* (Note 12) , § 292

¹⁶ Intervention de Patrice Bonhaume, *Op. Cit.* (Note 5)

¹⁷ Direction de la Police aux Frontières (DPAF) de Roissy DI-GASAI – AR, 26 mai 2008

¹⁸ Intervention de Sylvie Guichard, responsable de l'action sociale à la Croix Rouge, 20 juin 2008, Colloque de la Défenseur des Enfants, Paris. Actes du colloque, p. 19 - http://www.defenseurdesenfants.fr/pdf/Actes_MEI.pdf (lien visité le 30 septembre 2008)

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Loi du 4 mars 2002, *Op. Cit.* (Note 13)

²¹ DPAF Roissy, *Op. Cit.* (note 17)

²² Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, « Avis sur le projet de décret relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs *ad hoc* représentant les mineurs étrangers isolés », 21 avril 2003-http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/03.04.24_Avis_administrateurs_ad_hoc.pdf (lien visité le 30 septembre 2008)

qu' « un enfant demandeur d'asile devrait être représenté par un adulte ayant une bonne connaissance des origines de l'enfant et possédant les compétences et les capacités voulues pour en préserver l'intérêt supérieur »²³.

Il apparaît ainsi que la représentation des mineurs en zone d'attente par la mise en place d'un administrateur *ad hoc* ne leur assure pas une protection adéquate, vidant de son effectivité leur droit à contester leur enfermement. L'absence fréquente de représentation à la frontière pour les mineurs isolés place donc la France en contradiction avec les articles 3-1, 12, 20 et 37d) de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant. Cette situation est également contraire à l'Observation Générale n° 6 du Comité des Droits de l'Enfant qui précise que « les enfants non accompagnés ou séparés privés de liberté doivent bénéficier d'un accès rapide et gratuit à une assistance juridique ou autre appropriée, notamment en se voyant désigner un représentant légal »²⁴. Enfin, l'absence de représentation souvent constatée porte atteinte à la possibilité pour l'enfant de demander l'asile²⁵, entraînant ainsi une violation de l'article 22 de la Convention.

→ France Terre d'Asile recommande au gouvernement français de ne prendre aucune mesure concernant l'enfant hors de la présence de l'administrateur *ad hoc*. Aucun mineur ne devrait ainsi être refoulé ou retenu plusieurs jours en zone d'attente s'il n'a pas bénéficié de la présence d'un représentant tel que prévu par la loi. En outre les administrateurs *ad hoc* devraient être tenus de posséder certaines connaissances en matière de protection de l'enfance, de migrations transfrontalières des mineurs, de droit des étrangers et de droit d'asile afin d'exercer plus efficacement leurs missions.

D. La demande d'asile (art. 3-1 et 22 CIDE)

Les mineurs isolés étrangers arrivant à la frontière et désireux de demander l'asile doivent faire part de leur demande à la PAF avant d'être entendus par un agent de l'OFPPRA. Le Comité des Droits de l'Enfant a précisé dans son Observation Générale n° 6 que « si au cours du processus d'identification et d'enregistrement les autorités prennent connaissance de faits donnant à penser que l'enfant pourrait éprouver une crainte fondée (...), cet enfant devrait être dirigé vers la procédure de demande d'asile »²⁶. Il est pourtant très rare en pratique qu'une telle orientation soit proposée aux mineurs isolés par les autorités, principalement soucieuses de ne pas compliquer la procédure de maintien et de réacheminement.

Après avoir écouté le récit du mineur, parfois dans des conditions particulièrement précaires²⁷, l'agent de l'OFPPRA apprécie de façon sommaire si la demande n'est pas « manifestement infondée » et transmet son avis au Ministère de l'Immigration. Ce dernier détermine ensuite, au regard de cet avis

²³ Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n° 6, § 69 ; v. aussi Observation Générale n° 6, §95

²⁴ Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n° 6, § 63

²⁵ Cf. *infra*, Partie I.D.

²⁶ Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n° 6 (2005) § 66

²⁷ En août 2008 par exemple, un mineur isolé retenu en zone d'attente à l'aéroport de Paris-Orly a été auditionné par téléphone pendant une dizaine de minutes seulement.

mais tout en conservant un pouvoir discrétionnaire, s'il admet l'étranger sur le territoire au titre de l'asile²⁸. Une fois admis sur le territoire, le mineur devra formuler une demande d'asile auprès de l'OFPPRA s'il veut se voir accorder le statut de réfugié ou obtenir le bénéfice de la protection subsidiaire.

En 2007, 26,5 % des demandes d'asile formulées par des mineurs isolés à la frontière ont reçu un avis positif de l'OFPPRA²⁹, contre 24,6 % en 2006 et 12,6 % en 2005³⁰. L'avis positif de l'OFPPRA entraîne généralement une réponse positive du Ministère de l'Immigration pour l'admission des mineurs sur le territoire au titre de l'asile. Toutefois, cette information ne peut être confirmée dès lors qu'il n'y a pas de chiffres disponibles sur l'admission des mineurs suite à un avis positif de l'OFPPRA.

Ces taux d'avis positifs, qui ne correspondent qu'à un pré-examen de la demande et ne portent que sur le caractère « manifestement infondé » de celle-ci, ne peuvent manquer d'interpeller au regard des autres chiffres de l'asile en France. En effet, le taux d'avis positif pour l'asile des mineurs isolés en 2007 est nettement inférieur au taux d'avis positifs pour les adultes (45,5 %)³¹ et comparable au taux global (OFPPRA et CNDA) de reconnaissance du statut de réfugié sur le territoire (25,7 % en 2007³²). L'examen sommaire opéré à la frontière ne vise pourtant qu'à écarter les demandes « manifestement infondées » dans l'optique d'une admission sur le territoire, avant l'éventuel examen approfondi d'une demande d'asile par la suite. Ce pré-examen de la demande devrait donc être examiné avec une plus grande bienveillance que les demandes instruites en profondeur sur le territoire.

Ces anomalies s'expliquent en partie par le double rôle joué par l'administration française dans la procédure d'asile à la frontière. Le Ministère de l'Immigration se trouve de fait, tiraillé entre sa mission première de maîtrise des flux migratoires³³ et son rôle en matière de droit d'asile, qui l'amène à décider en dernier lieu qui sera admis sur le territoire à ce titre. Ce double positionnement porte préjudice aux demandeurs d'asile à la frontière et particulièrement aux mineurs isolés, dont la demande n'est pas appréciée avec la prudence et l'impartialité nécessaires. A ces difficultés s'ajoute également l'absence fréquente de représentation des mineurs, évoquée précédemment³⁴, qui peut constituer un obstacle à la demande d'asile.

Ainsi, les mineurs isolés ne sont pas placés dans les meilleures conditions pour être admis sur le territoire au titre de l'asile. Seule cette admission permet pourtant de formuler par la suite une demande d'asile comportant un examen approfondi des risques de persécution. Enfin, un refus

²⁸ Article R 213-3 CESEDA

²⁹ OFPPRA, Rapport d'activité 2007, p. 12 - http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Rapport_OFPPRA_2007_BD.pdf (lien visité le 12 août 2008)

³⁰ OFPPRA, Rapport d'activité 2006, p. 12 - <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000217/0000.pdf> (lien visité le 12 août 2008)

³¹ OFPPRA, Rapport d'activité 2007. Taux d'avis positifs des adultes non disponible dans le rapport mais obtenus par déduction du taux d'avis positifs des mineurs (44 sur 166 demandes) au taux d'avis positif global (1605 sur 3598 demandes)

³² Chiffres transmis par l'OFPPRA, juin 2008 (reconnaissance devant l'OFPPRA et la CNDA en 2007)

³³ Missions et rôle du Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire : 1. Maîtriser les flux migratoires ; 2. Encourager le codéveloppement ; 3. Favoriser l'intégration ; 4. Promouvoir notre identité. http://www.immigration.gouv.fr/article.php?id_article=4 (lien visité le 10 octobre 2008)

³⁴ V. *supra* partie I.C.

d'admission sur le territoire français, au titre de la demande d'asile, peut avoir pour conséquence le refoulement du mineur.

La procédure d'asile à la frontière telle qu'elle est pratiquée en France pour les mineurs isolés est ainsi en contradiction avec les articles 3-1 et 22 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant.

→ France Terre d'Asile recommande au gouvernement français d'apprécier de façon moins restrictive les demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile, afin de permettre aux mineurs isolés étrangers de bénéficier par la suite d'un examen approfondi de la demande d'asile leur permettant d'accéder à une protection effective, conforme aux normes nationales et internationales régissant le droit d'asile.

E. L'admission sur le territoire

1. L'admission au titre de la protection de l'enfance (art. 20 CIDE)

Les mineurs isolés maintenus en zone d'attente se trouvent parfois en situation de danger. A ce titre, ils devraient bénéficier des mesures de protection de l'enfance prévues par le droit français³⁵. Cette protection peut se justifier par une absence de liens familiaux dans le pays d'origine ou un autre pays de renvoi, une situation familiale dégradée faisant courir un danger pour l'enfant, la prégnance des réseaux de passeurs qui l'ont fait voyager, ou encore par les conditions du maintien en zone d'attente lui même.

S'il convient de saluer les décisions intervenues ces dernières années qui consacrent la compétence du juge des enfants en zone d'attente³⁶, il est regrettable de constater que les mineurs isolés étrangers ne bénéficient que rarement, en pratique, de cette protection. En 2005 et 2006, respectivement 5 et 6 mineurs seulement ont été admis sur le territoire français à la suite d'une décision du juge des enfants³⁷.

Les signalements sont rares, tandis que les autorités judiciaires sont encore peu familières de ce type de demande. Pourtant, les critères légaux permettant la mise en place de mesures éducatives et par conséquent l'admission sur le territoire sont souvent réunis. Cette admission limitée à la protection, contrevient à l'article 20 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant ainsi qu'à l'Observation Générale n° 6 du Comité des Droits de l'Enfant selon laquelle les Etats devraient autoriser les enfants

³⁵ Art. 375 Code Civil

³⁶ Cour d'Appel de Paris, 24^e B, 7 décembre 2004

³⁷ Sénat (Commission des lois), « Rapport sur le projet de loi de finances 2008 : Sécurité, Immigration, Asile et Intégration – II. Les Mineurs Etrangers Isolés », Avis n° 96 (2007-2008) de MM. François Noël Buffet et Jean-Patrick Courtois, 22 novembre 2007. Partie II.6. - <http://www.senat.fr/rap/a07-096-8/a07-096-811.html> (visité le 28/08/2008)

à entrer sur le territoire afin de mettre en œuvre un processus complet d'évaluation destiné en particulier à évaluer les besoins en termes de protection³⁸.

→ France Terre d'Asile recommande au gouvernement français d'indiquer clairement dans les missions dévolues aux administrateurs *ad hoc*, la possibilité d'opérer des signalements quand un mineur se trouve en danger ou en situation de risque de danger. Il est également invité à donner des instructions à la Police Aux Frontières pour qu'elle prenne des mesures de protection effectives de ces mineurs.

2. L'admission au titre de la réunification familiale (art. 10 CIDE)

De nombreux mineurs isolés arrivent à la frontière dans l'objectif de rejoindre des membres de leur famille sur le territoire français. Ils cherchent ainsi à contourner les règles du regroupement familial qui se sont particulièrement durcies ces dernières années en France³⁹ et rendent l'exercice du droit à vivre en famille de plus en plus difficile.

L'article 10 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant impose aux Etats parties de considérer toute demande d'entrée sur le territoire aux fins de réunification familiale « dans un esprit positif, avec humanité et diligence ». Il est pourtant fréquent que des enfants soient refoulés à la frontière alors même qu'ils apportent des éléments prouvant l'absence de liens familiaux dans leur pays d'origine et l'existence de tels liens sur le territoire français. En effet le Juge de la Liberté et de la Détention, seul magistrat que le mineur sera amené à rencontrer s'il n'effectue aucune démarche particulière, ne se prononce que sur la question de la privation de liberté (conditions d'enfermement, exercice des droits etc.). Les moyens dont disposent les mineurs isolés pour faire valoir leur droit à la réunification familiale lors de leur arrivée à la frontière sont donc limités, ce qui place la France en contradiction avec l'article 10 de la Convention.

→ France Terre d'Asile recommande au gouvernement français de prendre toutes les mesures nécessaires pour rendre effectif le droit à la réunification familiale des mineurs isolés se présentant à la frontière. Les autorités sont invitées, conformément à l'Observation Générale n° 6 du Comité des Droits de l'Enfant, à mener avec chaque enfant un entretien « confié à des professionnels qualifiés chargés de recueillir des données biographiques sur l'enfant et son milieu social afin d'établir son identité et, si possible, l'identité de ses deux parents et de ses frères et sœurs »⁴⁰. De plus, le juge de la liberté et de la détention devrait voir sa compétence élargie pour les mineurs isolés afin d'être en mesure d'apprécier véritablement l'intérêt supérieur de l'enfant.

³⁸ Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n° 6, § 20

³⁹ v. Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile

⁴⁰ Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n° 6, §31 ii)

F. La détermination de l'âge (ensemble de la CIDE)

Lorsqu'un jeune se déclare mineur mais que les autorités ont un doute, elles procèdent à un examen destiné à déterminer son âge. Le doute peut naître de l'absence de papiers d'identités, de la possession de papiers falsifiés ou de papiers dont on pense qu'ils n'appartiennent pas au jeune qui les présente. Le processus de détermination de l'âge peut être mis en œuvre pour tous les mineurs faisant l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative, en zone d'attente comme sur le territoire.

La méthode de détermination de l'âge en vigueur en France consiste à faire pratiquer des examens osseux au jeune se déclarant mineur, selon la méthode dite de « Greulich & Pyle ». Cette méthode est basée sur la comparaison de l'ossification du poignet de la main gauche de l'enfant par rapport à un atlas de référence établi dans les années 1930 et 1940 sur une population blanche nord-américaine. Elle a fait l'objet de nombreuses critiques, tant sur le plan national⁴¹ qu'international⁴². Son imprécision, particulièrement pour les jeunes de 16 à 18 ans, aboutit à priver de protection certains enfants considérés hâtivement comme des sujets majeurs. Si le juge apprécie souverainement l'état de minorité du jeune et n'est pas tenu par les résultats de l'expertise osseuse⁴³, il s'en écarte rarement en pratique lorsque le jeune n'a aucun document d'état civil.

Le Comité des Droits de l'Enfant, dans son Observation Générale n° 6, a pourtant précisé que l'évaluation de l'âge ne doit pas « se fonder uniquement sur l'apparence physique de l'individu mais aussi sur son degré de maturité psychologique »⁴⁴ et que « le bénéfice du doute doit être accordé à l'intéressé »⁴⁵. Dans ses dernières Observations adressées à la France, il a en outre recommandé « d'envisager d'introduire des méthodes récentes de détermination de l'âge qui se sont révélées plus précises que la méthode en vigueur »⁴⁶.

Il convient de noter que le problème de la détermination de l'âge se pose à plusieurs étapes du parcours des mineurs isolés étrangers, qu'ils aient été arrêtés à la frontière ou qu'ils soient déjà présents sur le territoire. En effet, les mineurs isolés sont parfois exclus des dispositifs de protection de l'enfance au regard des examens osseux ordonnés par le juge. Ils sont alors considérés comme adultes et, en l'absence de titre de séjour, peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire et d'un placement en rétention administrative. Les enfants reconnus majeurs se voient également exclure des mesures de représentation par un administrateur *ad hoc*, à la frontière comme pour les demandes d'asile sur le territoire. Plus généralement, c'est l'ensemble des mesures plus favorables destinées aux mineurs que le législateur avait établi en droit de la famille, droit civil, droit pénal ou encore droit des étrangers, qui sont ignorées lorsqu'un jeune est reconnu majeur.

⁴¹ V. par exemple : Académie Nationale de Médecine, « Rapport sur la fiabilité des examens médicaux visant à déterminer l'âge à des fins judiciaires et la possibilité d'amélioration en la matière pour les mineurs étrangers isolés », janvier 2007 ; Comité Consultatif National d'Ethique pour les Sciences de la Vie et de la Santé, « Sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques », avis n° 88, 23 juin 2005 - <http://www.ccne-ethique.fr/docs/fr/avis088.pdf> (visité le 25 août 2008)

⁴² V. par exemple : Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *Op. Cit.* (Note 12), § 291

⁴³ Cass. 1^{ère} Civ, 23 janvier 2008

⁴⁴ Comité des Droits de l'Enfant, Observation générale n° 6 (2005), § 37 i)

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Comité des Droits de l'Enfant, *Op. Cit.* (Note 2), §51 c)

L'enjeu lié à la détermination de l'âge est tel qu'il est inacceptable d'écarter définitivement certains enfants du champs d'application des normes nationales et internationales particulièrement destinées à les protéger en se fondant sur une méthode dont l'imprécision est admise scientifiquement. Par le biais de cette pratique, la France est amenée à exclure du bénéfice de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant certains jeunes pourtant âgés de moins de 18 ans. Elle se place ainsi en contradiction avec l'ensemble des engagements pris au titre de ce texte.

→ France Terre d'Asile recommande au gouvernement français d'envisager des méthodes de détermination de l'âge plus précises que celles en vigueur actuellement. Le bénéfice du doute devrait profiter au jeune et la réalisation d'une contre-expertise devrait être possible. La loi devrait encadrer le recours aux expertises, les méthodes applicables ainsi que la communication des résultats. En tout état de cause, l'expertise d'âge physiologique ne devrait constituer, au mieux, qu'un élément parmi d'autres d'appréciation de la minorité d'un individu.

II. Les mineurs isolés étrangers à l'intérieur du territoire français

Le nombre de mineurs isolés étrangers présents en France est difficile à déterminer. A cela trois raisons : d'une part, un certain nombre d'entre eux vivent dans la clandestinité et ne sont connus d'aucune institution publique ; d'autre part, il n'existe pas de centralisation des données au niveau national, contrairement aux préconisations du Comité des Droits de l'Enfant⁴⁷ et aux affirmations de l'Etat français⁴⁸ ; enfin, l'incertitude qui pèse sur l'âge de nombreux jeunes migrants rend délicat leur identification en tant que majeur ou mineur.

Les données disponibles mettent en lumière des disparités très importantes entre les départements concernant le nombre de mineurs isolés accueillis. Le département de Paris par exemple prenait en charge 695 mineurs isolés étrangers en juin 2008, tandis que le département du Loiret n'en accueillait qu'une soixantaine à la même date⁴⁹. Le nombre de demandes d'asile entre 2005 et 2007 dépasse les 40 dans 14 départements tandis qu'il est inférieur à 5 dans 31 d'entre eux⁵⁰.

Le dispositif d'accueil d'urgence mis en place à Paris par l'Etat a repéré 1087 nouveaux jeunes en 2007⁵¹. Un rapport récent de la Coordination Française pour le Droit d'Asile fait également état d'un

⁴⁷ Comité des Droits de l'Enfant, *Op. Cit.* (Note 2), §51 a) ; Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n° 6 (2005), § 99

⁴⁸ Gouvernement français, *Op. Cit.* (Note 4), § 568. Le centre de ressource Internet www.infoMIE.net ne contient pas de statistiques officielles et complètes sur les mineurs isolés étrangers.

⁴⁹ Interventions de Patricia ORSINI (sous directrice des actions familiales et éducatives, DASES Paris) et Marie Thérèse LEMAN (Responsable de l'Unité de Protection de l'enfance, Conseil Général du Loiret) au colloque de la Défenseur des Enfants, Paris, 20 juin 2008. Actes du colloque, p. 55 et 66. - http://www.defenseurdesenfants.fr/pdf/Actes_MEI.pdf (Lien visité le 30 septembre 2008)

⁵⁰ Chiffres OFPRA, septembre 2008

⁵¹ Activité du dispositif, année 2007 (document DASS, mai 2008)

nombre très important de mineurs dans les campements de migrants cherchant à rejoindre l'Angleterre, sur le littoral de la manche et de la mer du nord⁵². Près de ces lieux, la Police aux Frontières en aurait interpellé 2293 entre janvier et septembre 2007 (dont 36,2 % de moins de 16 ans)⁵³.

On estime ainsi qu'il y aurait aujourd'hui entre 4000 et 6000 mineurs isolés étrangers sur le territoire français. Ces enfants se heurtent à de nombreux obstacles concernant leur accès à une protection d'urgence, leur prise en charge au titre du droit commun de la protection de l'enfance et leur accès à un statut protecteur. Ils éprouvent également des difficultés à être scolarisés et à bénéficier d'une formation professionnelle.

A. L'accès à une protection d'urgence des mineurs isolés étrangers (art. 20 CIDE)

Un dispositif d'accueil d'urgence initié en 2002 et reconduit régulièrement depuis cette date, a pour mission le repérage, la mise à l'abri et l'accompagnement vers le droit commun des mineurs isolés étrangers dans la ville de Paris. Il vise à aller à la rencontre de ces jeunes dans les rues de la capitale et à leur apporter une aide d'urgence dans l'attente d'une prise en charge par les services départementaux de protection de l'enfance de droit commun. France Terre d'Asile participe activement à ce dispositif au sein d'une structure d'accueil qui a reçu 717 jeunes et en a hébergé 568 en 2007.

L'absence d'un cadre de travail partenarial commun entre les acteurs associatif et institutionnels de protection de l'enfance constitue l'une des limites actuelles de ce dispositif. Les mineurs restent parfois plusieurs mois au sein des structures d'urgence, destinées à un accueil provisoire, du fait notamment des longueurs de la procédure d'admission au bénéfice de l'Aide Sociale à l'Enfance et des multiples obstacles qui la parsèment.

Malgré ces difficultés, le dispositif parisien a prouvé sa pertinence et il serait souhaitable de l'étendre aux autres départements qui connaissent des flux de jeunes migrants similaires. D'une manière générale, la protection d'urgence des mineurs isolés souffre en effet de lacunes importantes sur l'ensemble du territoire.

Lorsque des mineurs sont signalés au Parquet au titre de l'enfance en danger, la pratique de certaines juridictions consiste à les soumettre dans un premier temps à un examen osseux avant d'envisager la mise en place de mesures protectrices. L'imprécision de la méthode de détermination

⁵² Coordination Française pour le Droit d'Asile, « La loi des jungles, la situation des exilés sur le littoral de la Manche et de la Mer du Nord », septembre 2008, 186 p. http://www.amnesty.fr/var/amnesty/storage/fckeditor/File/rapport_cfda_complet.pdf (Lien visité le 15 octobre 2008)

⁵³ *Ibid.*, p. 93

de l'âge actuellement en vigueur⁵⁴ a pour conséquence d'exclure de nombreux jeunes du bénéfice de ces mesures. Les réticences de certains services départementaux à appliquer les dispositions légales leur permettant un accueil d'urgence rapide⁵⁵ et l'absence de directives nationales ou départementales sur la mise à l'abri d'urgence des mineurs isolés sont autant d'obstacles supplémentaires à une bonne protection. Cette situation n'est pas compatibles avec l'intérêt supérieur de l'enfant ni avec l'impératif de protection auquel sont tenus les Etats au titre de l'article 20 de la Convention Internationale sur les Droits de l'Enfant.

→ France Terre d'Asile recommande au gouvernement français de doter la mise à l'abri d'un cadre juridique. Les autorités devraient veiller en priorité à protéger les mineurs isolés, et à ne mettre en œuvre les procédures de vérification de la minorité que dans un second temps si elles l'estiment nécessaire. Enfin, l'Etat devrait s'assurer que chaque département prévoie dans son schéma départemental conjoint de prévention et de protection de l'enfance une partie consacrée à l'accueil d'urgence des mineurs isolés étrangers, comportant un protocole de signalement et permettant une protection effective.

B. La prise en charge par les services de protection de l'enfance de droit commun (art. 2 et 20 CIDE)

La protection de l'enfance est une mission décentralisée assurée par chaque département français, dans un cadre législatif récemment actualisé par la loi du 5 mars 2007⁵⁶. Ce texte marque une avancée puisque le bénéfice du droit commun de la protection de l'enfance aux mineurs isolés étrangers y est pour la première fois affirmé⁵⁷. De nombreux progrès restent toutefois à accomplir pour permettre aux mineurs isolés étrangers de disposer d'une protection adaptée à leur situation.

En effet, les disparités sont très importantes entre les différents départements, ce qui entraîne des degrés de protection différents selon l'endroit où le mineur a été placé. La différence de traitement selon les départements s'accompagne d'une différence de traitement entre les mineurs isolés étrangers et les mineurs français pris en charge par les services de protection de l'enfance. Ainsi, les mineurs isolés étrangers proches de la majorité font l'objet d'une moins bonne prise en charge que les mineurs français du même âge. Certains services de l'Aide Sociale à l'Enfance imposent des conditions d'accueil spécifiques pour les « mineurs étrangers isolés proches de la majorité ». Si les autorités justifient ces pratiques par l'absence de perspectives éducatives à moyen terme (les jeunes étrangers risquant un éloignement du territoire dès qu'ils atteignent l'âge de 18 ans), elles n'en sont pas moins constitutives de discriminations fondées sur l'origine nationale.

⁵⁴ V. *supra* Partie I.G.

⁵⁵ CASF, article L 223-2

⁵⁶ LOI n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, JORF n°55 du 6 mars 2007 page 4215

⁵⁷ CASF, article L 112-3. Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007, article 1^{er}, JORF 6 mars 2007

Certains aspects du système français de protection de l'enfance ne sont donc pas conformes aux articles 2 et 20 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant.

→ France Terre d'Asile recommande au gouvernement français de garantir une égalité de traitement sur le territoire national en matière d'accès à la protection de l'enfance pour les mineurs isolés étrangers. L'accueil et la prise en charge des ces jeunes devraient faire l'objet d'une coordination au niveau national ou régional visant à harmoniser les pratiques et à identifier les besoins spécifiques qui ne peuvent être assurés par les seuls départements. L'Etat devrait jouer un rôle de régulateur et d'animateur afin d'aboutir à une harmonisation des pratiques entre les départements, basée sur un standard de protection élevé.

L'édiction de normes et de directives au niveau national devrait permettre au mineur isolé étranger de bénéficier rapidement d'une représentation juridique, d'intégrer une structure adaptée à ses besoins, et de ne plus être victime des aléas liés aux politiques et habitudes locales. En outre, la création de structures spécialisées pour les mineurs isolés demeure une priorité, tant les besoins de ces enfants diffèrent souvent de ceux des autres enfants placés en structure d'accueil. Enfin, l'Etat devrait s'assurer que chaque département prévoie dans son schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance une partie consacrée à la prise en charge des mineurs isolés étrangers par les services de protection de l'enfance de droit commun.

C. L'accès à un statut protecteur

Le Comité des Droits de l'Enfant a indiqué dans son Observation Générale n° 6 que « l'intégration locale doit reposer sur un statut juridique sûr (y compris le statut de résidence) »⁵⁸. Des problèmes subsistent pourtant en France à propos de la détermination de l'état civil, la mise en place d'une tutelle ou encore la reconnaissance du statut de réfugié.

1. La détermination de l'état civil (art. 8 CIDE)

De nombreux mineurs isolés se présentent aux autorités sans document d'état civil, ou avec un document contenant des informations dont l'authenticité est remise en cause. Se pose alors la question de la détermination de leur état civil.

Le Code Civil indique que « *tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne*

⁵⁸ Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n° 6 (2005), § 89

correspondent pas à la réalité. »⁵⁹. Les documents d'état civil établis à l'étranger devraient ainsi faire l'objet d'une présomption d'authenticité. Il est pourtant fréquent que des tribunaux fassent prévaloir les résultats d'examens osseux destinés à déterminer l'âge, pourtant marqués par une très grande imprécision⁶⁰, sur des actes en apparence valables.

Si l'état civil allégué par un jeune est contesté, au vu par exemple d'une expertise d'âge, il incombe aux autorités publiques de rétablir son état civil. Cependant en pratique, les autorités françaises n'envisagent la détermination de l'âge que d'un point de vue médico-légal, ce qui a pour effet d'exclure de nombreux mineurs de la protection sans pour autant leur procurer d'état civil.

La possession d'un état civil est pourtant d'ordre public, ce qui implique que toute personne sur le territoire français doit être inscrite sur un registre d'état civil. 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* »⁶¹, tandis que la loi prévoit la tenue d'un jugement déclaratif de naissance pour pallier l'absence d'état civil⁶².

Le jugement déclaratif peut être provoqué dans le cas où le fait qui devait être relaté sur l'acte (la naissance, le mariage...) s'est produit dans un pays où l'état civil n'est pas organisé⁶³. C'est le cas de l'Afghanistan, pays de naissance de nombreux mineurs isolés se trouvant sur le territoire français. L'état civil peut alors être prouvé par titres, mais aussi par témoin⁶⁴.

Les dispositions permettant aux mineurs isolés de se voir attribuer un état civil sont donc nombreuses. En négligeant leur mise en œuvre, la France contrevient 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 privés.

→ France Terre d'Asile recommande au gouvernement français de faire prévaloir les actes d'état civil établis à l'étranger sur les méthodes médico-légales de détermination de l'âge, conformément aux dispositions légales en vigueur. Le gouvernement devrait rappeler aux Parquets leurs obligations en matière de détermination d'état civil, dans les cas où ce dernier est inexistant ou contesté. Cela implique de développer l'application des jugements déclaratifs de naissance, seuls à même de doter les mineurs isolés étrangers d'un état civil.

⁵⁹ Code Civil, art. 47

⁶⁰ V. *Supra* Partie I.F

⁶¹ Cour d'Appel de Paris, 1^{ère} chambre, 3 novembre 1927.

⁶² Code Civil, art. 55 alinéa 2

⁶³ Paris, 20 janvier 1873

⁶⁴ Code Civil, art. 46

2. La mise en place d'une tutelle (art. 12 et 20 CIDE)

Certains mineurs isolés étrangers, bien que pris en charge par les services départementaux de protection de l'enfance, ne font pas l'objet d'une procédure de mise sous tutelle et sont alors maintenus dans un statut juridique précaire. En effet, la protection au titre de l'assistance éducative est insuffisante dès lors qu'elle n'investit pas les services administratifs des prérogatives d'autorité parentale.

La mise sous tutelle, qui peut être déferée à l'aide sociale à l'enfance lorsqu'elle est déclarée vacante⁶⁵, se heurte à de nombreux obstacles pour les mineurs isolés étrangers. Bien que l'institution de la tutelle soit d'ordre public et que le mineur résidant en France soit tenu d'être représenté, il apparaît que certains juges des tutelles refusent de se saisir au regard des incertitudes qui pèsent sur la minorité du jeune, son identité ou encore l'existence de liens familiaux. Cela entraîne des problèmes récurrents d'accès aux soins ceux-ci étant conditionnés dans un certain nombre de situations, à une autorisation émanant d'une personne titulaire de l'autorité parentale.

Cette situation est contraire à l'article 20 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, ainsi qu'à l'Observation Générale n° 6 du Comité des Droits de l'Enfant qui indique que « les Etats sont tenus d'instituer le cadre juridique fondamental requis et de prendre les mesures nécessaires pour assurer la bonne représentation de tout enfant non accompagné ou séparé, dans le souci de son intérêt supérieur »⁶⁶. L'absence de tutelle peut également avoir pour conséquence de priver l'enfant de son droit d'exprimer son opinion, dès lors que ce droit suppose souvent la mise en place d'une représentation légale. Cette situation place ainsi la France en contradiction avec les articles 12 et 20 de la Convention.

→ France Terre d'Asile recommande au gouvernement français de veiller à ce que tous les enfants pris en charge au titre de la protection de l'enfance, bénéficient d'une représentation légale. Dans un premier temps et dans l'attente d'investigations approfondies des autorités, le mandat de l'administrateur *ad hoc* devrait être étendu pour couvrir tous les cas où le mineur a besoin d'être représenté rapidement. Dès lors qu'il est constaté que les parents sont dans l'incapacité d'exercer leur autorité, une mesure de tutelle de droit commun devrait être prononcée.

3. La demande d'asile (art. 22 et 37 CIDE)

Le nombre de mineurs isolés demandeurs d'asile n'a cessé de diminuer ces dernières années, passant de 1221 demandes en 2004 à 459 en 2007⁶⁷. Cette baisse significative a été constatée pour l'ensemble des demandes, en France comme dans toute l'Union Européenne. Elle s'explique par un renforcement des contrôles aux frontières faisant obstacle à la demande d'asile, bien plus que par une

⁶⁵ Code Civil, art. 433

⁶⁶ Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n° 6 (2005), § 33

⁶⁷ Chiffres de l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA), 2008

baisse des persécutions dans le monde. Certains problèmes spécifiques aux mineurs isolés étrangers méritent ainsi d'être soulevés, au regard de l'article 22 (droit d'asile) mais aussi de l'article 37 (interdiction de la torture et peines et traitements cruels, inhumains et dégradants) de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant. La question de l'asile à la frontière, déjà traitée précédemment⁶⁸, ne sera pas abordée ici.

La procédure devant l'OFPRA

D'abord, il convient de souligner certaines pratiques faisant obstacle à l'exercice du droit d'asile. En effet, nous avons pu constater que certaines préfectures profitent de l'absence de représentant légal pour refuser les demandes d'asile des mineurs isolés. Dans certains départements, ces derniers se voient privés de la possibilité de retirer un dossier du fait de l'absence d'administrateur *ad hoc*. Or, c'est justement lorsqu'une demande d'asile est formulée qu'un administrateur *ad hoc* doit être désigné et les mineurs ne peuvent donc être représentés avant d'avoir manifesté leur intention de demander l'asile. Au lieu de chercher une solution pour instruire la demande, ou du moins pour que la première étape (retrait du dossier de demande d'asile) ait lieu en attendant que le système légal de représentation se mette en place devant l'OFPRA, certains agents des préfectures refusent de délivrer un dossier ce qui a pour effet de priver les mineurs de l'examen de leur demande d'asile durant leur minorité. Ceci a pour conséquence de décourager certains mineurs demandeurs d'asile déjà très éprouvés par les persécutions subies dans leur pays et les conditions difficiles de leur voyage, ou de renvoyer la question à leur majorité.

Cette pratique, qui a pour effet de diminuer le nombre de demandes émanant de mineurs, est manifestement contraire à l'article 22 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant ainsi qu'à l'article 37 dès lors qu'elle peut entraîner le renvoi des jeunes devenus adultes, dans un pays où ils risquent de subir torture et traitements inhumains et dégradants.

Aussi, la procédure devant l'OFPRA n'est pas adaptée à la situation particulière des mineurs isolés demandeurs d'asile. Ces derniers font l'objet de la même procédure que les adultes, et aucune procédure spéciale permettant de prendre en compte leur âge et leur vulnérabilité particulière n'a été mise en place. Le Comité des Droits de l'Enfant a pourtant rappelé aux Etats dans son Observation Générale n° 6 « la nécessité de se doter d'une procédure de demande d'asile adaptée à l'âge et au sexe des requérants et d'interpréter la définition du réfugié en tenant compte de l'âge et du sexe du requérant »⁶⁹ et a indiqué que « l'obligation découlant de l'article 22 (...) suppose (...) l'adoption de dispositions législatives régissant le traitement particulier à réserver aux enfants non accompagnés ou séparés »⁷⁰.

⁶⁸ V. *Supra* Partie I.D.

⁶⁹ Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n° 6 (2005) § 59

⁷⁰ *Ibid.*, § 64

Enfin, la comparaison des chiffres de l'OFPRA d'une part et de la Cour Nationale du Droit d'Asile (instance de recours des demandes d'asile, ci après CNDA) ne peut manquer d'interpeller. Entre 2004 et 2007, le taux de délivrance du statut de réfugié ou de protection subsidiaire à l'OFPRA pour les mineurs isolés étrangers se situait à une moyenne de 21,5 %. Sur la même période, la juridiction chargée de statuer sur les recours (Commission de Recours des Réfugiés, devenue CNDA en 2007) annulait 28,8 % des décisions de l'OFPRA et accordait donc une protection à près d'un tiers des jeunes qui se l'étaient vu refuser en première instance. Entre 2004 et 2007, près d'un jeune sur quatre (191 délivrances de statut de réfugié ou protection subsidiaire devant la CNDA contre 805 devant l'OFPRA) a obtenu un statut protecteur devant la juridiction de recours et non devant l'OFPRA. Les premiers chiffres de 2008 marquent une accentuation de cette tendance (taux d'accord de 22,1 % devant l'OFPRA contre 46,4 % devant la CNDA ; 13 protection devant la CNDA contre 56 devant l'OFPRA)⁷¹.

Ces chiffres démontrent que l'OFPRA, établissement public placé sous la tutelle du Ministère de l'Immigration, n'assure pas pleinement sa mission de protection des mineurs isolés demandeurs d'asile. Le taux d'annulation anormalement élevé devant la CNDA, organe de recours doté du statut de juridiction et dont les décisions s'imposent à l'OFPRA, révèle une rigueur injustifiée de l'instance de premier ressort qui porte nécessairement atteinte au droit d'asile des mineurs isolés étrangers. Tout processus de décision fondé sur le principe du double degré de juridiction ne peut fonctionner normalement si les décisions de second degré contraires à celles du premier ne conservent pas un caractère exceptionnel. Le maintien d'une telle situation, qui incite le mineur à former quasi systématiquement un recours long et éprouvant devant la CNDA, porte indiscutablement atteinte au droit d'asile. L'exigence du Comité des Droits de l'Enfant, qui a précisé que le respect du droit d'asile suppose « l'existence d'un système opérationnel de demande d'asile »⁷², n'est donc pas satisfaite.

→ France Terre d'Asile recommande au gouvernement français de tirer les conséquences des nombreuses annulations des décisions de premier ressort par la CNDA et d'adopter des procédures permettant une meilleure reconnaissance du statut de réfugié des mineurs isolés étrangers. A ce titre, il serait souhaitable que la CNDA assure une publication régulière de ses décisions afin que ses positions soient relayées par les acteurs du droit d'asile et appliquées par l'OFPRA.

La création d'une section spéciale « mineurs isolés » au sein de l'OFPRA est également indispensable afin que les demandes ne soient pas traitées de façon discordante selon les divisions et qu'elles soient instruites systématiquement par des agents de protection ayant acquis une compétence en matière d'entretien et d'écoute des mineurs. Les pratiques de certaines préfectures tendant à priver les mineurs isolés étrangers de leur droit à demander l'asile doivent également faire l'objet d'une circulaire clarifiant les procédures à appliquer et leurs différentes étapes.

⁷¹ Chiffres OFPRA 2008

⁷² Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n° 6 (2005) § 64

Le règlement Dublin II

L'application du règlement dit « Dublin II »⁷³ porte également atteinte au droit d'asile des mineurs isolés étrangers. En vertu de ce texte européen, les demandeurs d'asile doivent déposer leur demande dans le premier pays de l'Union Européenne par lequel ils sont passés. C'est ainsi que de nombreux mineurs isolés de nationalité afghane, iranienne ou irakienne, entrés en Europe par la Grèce, ne peuvent déposer de demande d'asile en France et ont obligation de faire cette demande en Grèce. Or, ce pays ne protège pas efficacement les victimes de persécutions. En 2007, le taux de reconnaissance global du statut de réfugié et de protection subsidiaire dans ce pays était de 0,65 %, contre 30,1 % en France⁷⁴. Aucun demandeur d'asile afghan ou irakien ne s'est vu accorder le statut de réfugié en Grèce en 2007.

Dans une décision rendue le 19 avril 2007, la Cour européenne de justice a conclu que la Grèce n'avait pas mis en œuvre la Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003, qui définit un certain nombre de normes minimales concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile pendant l'examen de leur requête. L'Allemagne a cessé, depuis 2007, de renvoyer des demandeurs d'asile mineurs et non accompagnés vers la Grèce. La Norvège a pris une décision similaire, pour tous les demandeurs d'asile, le 7 février 2008. Le 15 avril 2008, le HCR a demandé aux Etats membres de l'UE « d'éviter de transférer les demandeurs d'asile vers la Grèce » dont le système d'asile présente des « défauts structurels » qui conduisent à « interdire de fait que soient examinés les besoins réels de protection d'un demandeur d'asile »⁷⁵.

Si les mineurs isolés demandeurs d'asile ne sont pas actuellement renvoyés sous la contrainte en Grèce, on observe dans un certain nombre de cas un « gel » de leur demande d'asile jusqu'à leur majorité.

→ L'application du règlement Dublin II, qui entraîne le renvoi de demandeurs d'asile vers des pays dans lesquels les normes de protection sont très faibles, doit être suspendue. Il est impératif que le gouvernement prenne une position ferme sur cette question. S'agissant de mineurs reconnus majeurs après expertise osseuse le bénéfice du doute doit prévaloir, d'autant qu'il appartient à l'OFPRA de déterminer l'état civil des réfugiés.

France Terre d'Asile encourage les autorités française à appliquer systématiquement pour les mineurs, l'article 3-2 du Règlement Dublin II, qui les autorise à étudier une demande d'asile « même si cet examen ne [leur] incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement ».

⁷³ Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers. *Journal officiel* n° L 050 du 25/02/2003 p. 0001 - 0010

⁷⁴ UNHCR, « Asylum levels and trends in industrialized countries 2007 », mars 2008. <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/47daae862.pdf>

⁷⁵ UNHCR, « Position on the return of asylum seekers to Greece under the Dublin Regulation », 15 avril 2008 - <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4805bde42> (Lien visité le 30 septembre 2008)

L'accueil des demandeurs d'asile

La prise en charge des mineurs isolés demandeurs d'asile n'est pas satisfaisante en France. En effet, il n'existe actuellement qu'une seule structure spécialisée pour l'accueil de cette population à la problématique spécifique, le Centre d'Accueil et d'Orientation des Mineurs Isolés Demandeurs d'Asile (Boissy St Léger, 94). La répartition des compétences entre l'Etat et les départements (Conseils généraux) laisse à ces derniers l'intégralité du coût de l'accueil de cette catégorie de mineurs isolés, avec pour effet des disparités importantes selon les lieux, dans les modalités d'accueil et de prise en charge de ces jeunes. Certains départements se sont dotés de services adaptés et d'autres pas.

Il est pourtant nécessaire de proposer aux mineurs demandeurs d'asile, qui sont parmi les plus vulnérables, des dispositifs d'accueil permettant de les sécuriser, de les guider dans la procédure de demande d'asile, de favoriser leur resocialisation et de mettre en œuvre des projets individuels d'orientation.

→ France Terre d'Asile invite le gouvernement français et les départements à mettre en place des dispositifs conjoints, dédiés à ces mineurs, et à initier des modes de financement mixte Etat - département. Il est également envisageable d'adosser aux places déjà existantes en Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile (CADA), des places « mineurs » pour les plus âgés d'entre eux.

D. L'accès à la scolarité et à la formation professionnelle (art. 2 et 28 CIDE)

Les mineurs isolés étrangers de moins de 16 ans sont soumis à l'obligation scolaire, comme tout enfant sur le territoire français. Des classes adaptées permettent à ces enfants une intégration rapide dans la vie scolaire. On constate toutefois que ces classes sont insuffisantes et ne répondent pas aux nombreux besoins. Les mineurs isolés étrangers de plus de 16 ans sont eux scolarisés, en formation initiale, dans la limite des places disponibles. Les jeunes de 16 à 18 ans sont donc très souvent orientés vers des formations pré qualifiantes courtes. Cette orientation n'est pas sans poser problème dans la mesure où ces formations requièrent à un moment ou à un autre, à la différence des apprentis français, une autorisation de travail délivrée par la Direction Départementale du Travail.

Il convient de saluer les ajustements législatifs qui ont étendu les possibilités d'obtention d'une telle autorisation⁷⁶. Toutefois, elle reste très difficile à obtenir, en particulier pour les mineurs qui n'ont pas été pris en charge par l'ASE avant l'âge de 16 ans. Ces jeunes, qui constituent la très grande majorité des mineurs isolés présents en France, peuvent en effet se voir opposer la situation de l'emploi. Leur

⁷⁶ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, JORF n° 15 du 19/01/2005 ; Circulaire n° 2005-452 du 5 octobre 2005 relative à la délivrance d'autorisations de travail aux mineurs et jeunes majeurs étrangers isolés en vue de conclure un contrat d'apprentissage.

choix se porte donc vers des formations dans des métiers « en tension ». Il s'agit véritablement pour certains d'un choix par défaut, ces secteurs étant souvent délaissés par les jeunes français. Les mineurs isolés étrangers non pris en charge par l'ASE avant 16 ans y sont contraints quelles que soient leur niveau et leurs motivations d'origine.

Les mineurs isolés étrangers éprouvent donc plusieurs difficultés dans l'exercice effectif de leur droit à l'éducation : intégrer une classe adaptée à leur situation avant 16 ans, être simplement scolarisés entre 16 et 18 ans, et enfin avoir la possibilité de suivre une formation professionnelle à partir de 16 ans. Cette situation place la France en contradiction avec l'article 28 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant ainsi qu'avec l'Observation Générale n° 6 du Comité des Droits de l'Enfant qui indique que « tout enfant non accompagné ou séparé, doit avoir pleinement accès à l'éducation dans le pays dans lequel il est entré »⁷⁷. La différence de traitement entre les mineurs étrangers et les mineurs français dans ce domaine est également constitutive d'une discrimination fondée sur l'origine nationale, contraire à l'article 2 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant et à l'Observation Générale n° 6 qui précise que « l'enfant séparé ou non accompagné devrait bénéficier du même accès aux droits (dont les droits à l'éducation, à la formation à l'emploi et aux soins de santé) que les enfants ressortissants du pays d'accueil »⁷⁸.

→ France Terre d'Asile recommande au gouvernement français de procurer à tous les mineurs de moins de 18 ans la possibilité d'exercer pleinement leur droit à la scolarité et à la formation professionnelle, sans distinction avec les mineurs de nationalité française. Cela suppose en particulier une délivrance plus étendue des autorisations de travail, non conditionnée à l'âge d'admission à l'Aide Sociale à l'Enfance.

III. L'éloignement des mineurs isolés étrangers (art. 3-1 et 37a CIDE)

Le retour des mineurs isolés étrangers dans leur pays d'origine constitue parfois la solution la plus adaptée, en particulier lorsqu'elle vise à réunir les enfants et leurs parents. Nous constatons malheureusement que l'intérêt supérieur de l'enfant est fréquemment négligé au profit d'une logique de régulation des flux migratoires. Alors que le Comité des Droits de l'Enfant s'était déjà dit préoccupé en 2004 « que des mineurs non accompagnés arrivant à l'aéroport [puissent] être renvoyés dans leur pays d'origine sans intervention judiciaire ni évaluation de leur situation familiale »⁷⁹, la France n'a depuis déployé aucun effort pour améliorer cette situation.

⁷⁷ Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n° 6 (2005), § 41

⁷⁸ Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n° 6 (2005), § 90

⁷⁹ Comité des Droits de l'Enfant, *Op. Cit.* (Note 2), § 50

A la frontière, le pourcentage de mineurs refoulés s'élevait à 77 % en 2005, 63 % en 2006⁸⁰ et 37 % en 2007. Il est très fréquent que des enfants soient refoulés sans même que leur situation ne soit évaluée. En effet, le contrôle à la porte de l'avion est très fréquent et il aboutit à un refoulement des mineurs dans le pays de destination de l'aéronef sans aucune procédure. Le délai trop long de désignation des administrateurs *ad hoc* ou leur indisponibilité entraîne également l'expulsion d'enfants avant même qu'ils aient pu s'entretenir avec un représentant légal. Aussi, le bénéfice du « jour franc », qui doit être demandé par l'étranger souhaitant suspendre son éloignement pendant le premier jour n'est pas accordé automatiquement aux enfants, qui n'en comprennent pas l'importance ou n'ont pas connaissance de cette possibilité. En 2007, 36 % des mineurs pour lesquels un administrateur *ad hoc* avait été désigné et était disponible n'ont pas bénéficié de son assistance du fait d'un renvoi dans leur pays d'origine ou de transit moins d'un jour après leur arrivée⁸¹.

Le pays de renvoi n'est pas nécessairement le pays d'origine du mineur, mais peut être le pays de transit. Ainsi, certains mineurs se trouvent renvoyés dans un pays qu'ils ne connaissent pas, sans suivi ni protection vis-à-vis du danger qu'ils pourraient y courir. Les mineurs restent en moyenne 3 jours ½ en zone d'attente et la majorité d'entre eux ne sont donc pas auditionnés par un juge, celui-ci n'intervenant qu'au bout de 4 jours de rétention. Les lacunes de la procédure de demande d'asile à la frontière⁸² font également craindre des retours dans des pays où le mineur risquerait d'être persécuté.

L'absence de garantie lors du refoulement des mineurs a déjà été soulignée par le Comité des droits de l'enfant, qui a récemment recommandé à la France « de ne pas renvoyer les enfants qui ont besoin d'une protection internationale et qui risquent d'être à nouveau victimes de la traite dans les pays où ce danger existe »⁸³.

La France se trouve ainsi en contradiction avec les articles 3-1 et 37a de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, ainsi qu'avec l'Observation Générale n° 6 du Comité des Droits de l'Enfant qui précise qu'à « chacun des stades du cycle de déplacement, il convient de constituer un dossier permettant de déterminer quel est l'intérieur supérieur de l'enfant pour servir de support à toute décision aux conséquences cruciales pour la vie de l'enfant non accompagné ou séparé »⁸⁴. Cette Observation précise également que « les Etats doivent pleinement respecter leurs obligations en matière de non-refoulement, découlant du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international des réfugiés »⁸⁵.

→ France Terre d'Asile recommande au gouvernement français d'accorder systématiquement le bénéfice du jour franc aux mineurs isolés étrangers et d'inscrire dans les textes cette

⁸⁰ Sénat (Commission des lois), « Rapport sur le projet de loi de finances 2008 : Sécurité, Immigration, Asile et Intégration – II. Les Mineurs Etrangers Isolés », Avis n° 96 (2007-2008) de MM. François Noël Buffet et Jean-Patrick Courtois, 22 novembre 2007. Partie II.6. - <http://www.senat.fr/rap/a07-096-8/a07-096-811.html> (visité le 28/08/2008)

⁸¹ Voir *supra*, Partie I.C.

⁸² Voir *supra*, Partie I.D.

⁸³ Comité des Droits de l'Enfant, *Op. Cit.* (Note 6), §25

⁸⁴ Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n°6 (2005), §19

⁸⁵ *Ibid.* § 26

disposition. Le refoulement les mineurs isolés vers des pays tiers ou de transit doit être proscrit. Enfin, le rapatriement dans le pays d'origine doit être assorti de procédures approfondies, dont une évaluation préalable, permettant de s'assurer que chaque retour d'un mineur isolé est conforme à sa sécurité, à sa dignité et à son intérêt supérieur.

Le dispositif spécifique d'aide au retour des mineurs roumains, mis en place en 2003 et souligné par la France dans son rapport⁸⁶, n'est pas non plus exempt de critiques. Contrairement à ce qui était prévu dans l'accord, le suivi et la protection en Roumanie ne sont pas assurés. C'est ainsi que des enfants renvoyés dans un premier temps en Roumanie dans le cadre de l'accord franco-roumain ont été retrouvés en France quelques mois plus tard ou, pire encore, ont été localisés dans un pays tiers alors qu'ils étaient victimes d'exploitation⁸⁷. De plus, les rapports d'étape prévus à l'article 9 de l'accord n'ont jamais été réalisés. Aucune évaluation qualitative du dispositif n'a donc eu lieu. Malgré cela, un nouvel accord a été signé en février 2007. Celui-ci, dont le processus de ratification a été lancé en août 2008 par le Ministre des affaires étrangères, prévoit que le Parquet et non plus seulement le juge des enfants pourra désormais lancer la procédure de rapatriement sans aucune enquête sociale préalable. Les garanties nécessaires à une bonne protection font défaut, ce qui apparaît peu soucieux de l'intérêt supérieur de l'enfant.

→ France Terre d'Asile recommande au gouvernement français de ne pas mettre en œuvre l'accord franco roumain, afin de ne pas créer une règle dérogatoire au droit commun et contraire à ses engagements européens et internationaux. L'intérêt supérieur de l'enfant, qui suppose une évaluation et un suivi éducatif garanti dans la durée permettant une bonne insertion dans la société, doit primer sur toute autre considération. A ce titre, les autorités françaises sont invitées à faire application en droit national de la Recommandation du Conseil de l'Europe sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés⁸⁸ et à établir le « projet pour l'enfant » prévu par la loi⁸⁹ pour chaque mineur pris en charge par les services départementaux de protection de l'enfance.

IV. Les évolutions au niveau européen (art. 3-1, 20, 22, 37 CIDE)

L'actualité de l'Union Européenne a été marquée récemment par l'adoption au Parlement de la directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Ce texte communément appelé « directive retour », voté le 18 juin 2008 sur proposition du Conseil, rend possible l'éloignement des mineurs non

⁸⁶ Gouvernement français, *Op. Cit.* Note 4, §565

⁸⁷ Hors La Rue, « Rapatriement des mineurs isolés roumains, inquiétudes sur les deux accords franco-roumains », Novembre 2007. http://www.horslarue.org/files/file_1195471197.doc (Visité le 26/08/2008)

⁸⁸ Recommandation CM/rec (2007)9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés

⁸⁹ CASF, art. L223-1, al. 5

accompagnés (art. 10) sans assortir cet éloignement d'une intervention obligatoire d'un juge. Le caractère exceptionnel que devraient revêtir ces mesures ne ressort nullement du texte, qui laisse aux Etats une grande latitude pour éloigner les mineurs. A cet égard, l'attention particulière à apporter aux mineurs demandeurs d'asile n'est nulle part mentionnée. De plus, la disposition de la directive concernant l'enfermement des mineurs (art. 17) marque une régression vis-à-vis des normes françaises actuellement en vigueur, mais aussi des normes internationales de protection⁹⁰.

→ France Terre d'Asile recommande au gouvernement français de ne pas appliquer les dispositions de la directive « retour » attentatoires aux droits fondamentaux des enfants et contraires aux articles 3-1, 20, 22 et 37 de la Convention.

Conclusion

Les normes et les pratiques régissant la situation des mineurs isolés en France sont aujourd'hui marquées par de nombreuses atteintes aux règles et principes de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant. Le statut protecteur dont devraient bénéficier les mineurs isolés est souvent mis en retrait, ces enfants étant avant tout considérés comme des étrangers et donc soumis aux lois sur l'immigration. Les textes internationaux de protection des droits de l'Homme constituent pourtant des normes supérieures qui s'imposent aux Etats et qui ne peuvent être écartées pour des considérations de politique nationale. La volonté croissante du gouvernement français de limiter les flux migratoires sur son territoire et la politique restrictive qui l'accompagne ne devraient donc pas faire obstacle à la protection qui est due à tous les mineurs de moins de 18 ans, sans considération de leur nationalité ou de la régularité de leur entrée et de leur séjour.

Ainsi, la France doit s'engager pleinement à respecter envers les mineurs isolés étrangers les engagements pris au titre de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant. Dans cette perspective, elle doit revoir en profondeur les nombreuses imperfections de sa législation, qui entraînent des pratiques contraires à ce texte. L'intérêt supérieur de l'enfant doit imprégner l'ensemble des législations relatives aux mineurs isolés étrangers et constituer l'élément central d'appréciation de toutes les décisions les concernant, sans égard à leur nationalité. France Terre d'Asile souhaite que le Comité des Droits de l'Enfant invite la France à suivre cette voie, afin d'aboutir au plus vite à une protection complète de tous les mineurs isolés étrangers présents sur son territoire.

⁹⁰ Le 2 octobre 2008, dans le cadre de la semaine de la dignité et de la justice pour les détenus, le Haut Commissaire aux Droits de l'Homme des Nations Unies a trouvé « perturbant » que l'Union Européenne autorise la détention d'enfants non accompagnés dans la directive. (Reuters, 02/10/2008)