



**DIPLOME « ACTION INTERNATIONALE ASSOCIATIVE ET
COOPERATION DECENTRALISEE »**

**LE SYSTEME FRANÇAIS DE PRISE EN
CHARGE DES MINEURS ISOLES
ETRANGERS**

Mémoire de recherche conduit sous la direction
de Monsieur Laurent FONBAUSTIER

Remerciements

J'adresse mes remerciements à l'ensemble des personnes qui ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

En premier lieu, je remercie M. Fonbaustier, professeur à l'IRIS. En tant que Directeur de mémoire, il m'a guidée dans mon travail et mes recherches.

Je tiens également à remercier les professeurs et intervenants qui ont assuré la partie théorique de ce diplôme « Action Internationale Associative et Coopération Décentralisée ».

Enfin, je souhaite remercier tout spécialement l'ensemble de l'équipe pédagogique de l'IRIS pour son soutien durant cette année.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
PARTIE I : LE PERFECTIONNEMENT DU SYSTEME DE PROTECTION ET DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLEES ETRANGERS SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS	9
I. Reconnaissance et application d'un statut protecteur aux mineurs isolés étrangers .	9
II. Vers une prise en charge optimisée et plus adaptée aux mineurs isolés étrangers .	28
PARTIE II : LA NECESSITE D'UNE VISION SUPRANATIONALE POUR UNE PRISE EN CHARGE OPTIMALE DES MINEURS ISOLEES ETRANGERS	43
I. L'urgence d'un positionnement européen clair et contraignant.....	43
II. Développement d'une collaboration internationale efficace entre pays d'origine et d'accueil des mineurs isolés étrangers.....	61
CONCLUSION	74
BIBLIOGRAPHIE	76
TABLE DES MATIERES	81

LISTE DES ABBREVIATIONS

ANAFE : Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers

ASE : Aide Sociale à l'Enfance

CADA : Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile

CAOMIDA : Centre d'Accueil et d'Orientation pour les Mineurs Etrangers Isolés

CASF : Code de l'Action Sociale et des Familles

CEDH : Convention Européenne des Droits de l'Homme /

Cour Européenne des Droits de l'Homme

CESEDA : Code de l'entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile

CFDA : Coordination Française pour le Droit d'Asile

CIDE : Convention Internationale des Droits de l'Enfant

DEI France : Défense des Enfants International

DPJJ : Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse

FTA : France Terre d'Asile

HCR : Haut Commissariat pour les Réfugiés

MENA : Mineur Etranger Non Accompagné

MIE : Mineur Isolé Etranger

OFPRA : Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides

ONED : Observatoire National de l'Enfance en Danger

ONU : Organisation des Nations Unies

PAF : Police Aux Frontières

RESF : Réseau Education Sans Frontière

SEAT : Service Educatif Auprès du Tribunal

UE : Union Européenne

ZAPI : Zone d'Attente Prioritaire en Instance

INTRODUCTION

Dès la moitié du 19^{ème} siècle et pendant près d'un siècle, la France devient le premier et plus grand pays d'immigration en Europe. Cette tendance s'explique par le déclin démographique qui touche le pays depuis la fin du 18^{ème} siècle. D'une logique ancienne d'ouverture des frontières, la France s'est progressivement orientée vers une gestion accrue des flux migratoires. Ce renversement de situation s'est opéré par l'intermédiaire de textes législatifs et réglementaires, au départ ponctuels puis de plus en plus abondants. Le premier d'entre eux est l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Les migrations peuvent concerner des personnes adultes comme des mineurs. Lorsque ces mêmes mineurs étrangers se retrouvent sans représentants légaux en dehors de leur propre pays d'origine, il s'agit là d'une situation bien particulière. Enfants séparés, Mineurs Etrangers Non Accompagnés (MENA), Mineurs Isolés Etrangers (MIE), ces jeunes migrants se voient attribuer une diversité de dénominations qui recouvre pourtant la réalité d'un même phénomène.

Nous avons fait le choix d'utiliser le terme de Mineur Isolé Etranger tout au long de la première partie de ce mémoire puisqu'il est le plus employé en France.

Aucun texte français ne donne une définition du MIE. Cependant, l'approche la plus communément admise peut être résumée de la manière suivante : *« une personne âgée de moins de 18 ans qui se trouve en dehors de son pays d'origine sans être accompagnée d'un titulaire ou d'une personne exerçant l'autorité parentale, c'est-à-dire sans quelqu'un pour la protéger et prendre les décisions importantes la concernant. »*¹.

Le phénomène des mineurs isolés étrangers en France a débuté de manière très ponctuelle dans les années 80-90, pour ensuite prendre une plus grande ampleur à la fin des années 90. Il est encore aujourd'hui très compliqué d'accéder à des statistiques fiables en ce qui concerne ce phénomène. Les chiffres varient en fonction des sources utilisées. Ainsi, les données pour

¹ « Les Mineurs Isolés Etrangers en France », I. DEBRE, Sénateur des Hauts de Seine, Parlementaire en mission auprès du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés, Mai 2010, p. 15.

l'année 2009 font état d'une fourchette pouvant aller de 4 000 à 8 000 MIE présents sur le territoire français².

Les régions les plus touchées sont bien évidemment celles disposant de points d'entrée cruciaux : Paris et ses nombreuses gares ferroviaires, la Seine-Saint-Denis et son aéroport de Roissy Charles de Gaulle, le Nord et le Pas de Calais comme zones de transit avant le passage vers les terres anglo-saxonnes et enfin les Bouches du Rhône avec ses différents ports d'arrivée.

Si le phénomène des MIE fait beaucoup parler de lui depuis une dizaine d'année, c'est donc d'une part du fait de son expansion impressionnante et d'autre part en raison des difficultés de prise en charge dont il souffre.

En effet, malgré le foisonnement d'acteurs intervenant au cours du circuit de prise en charge du MIE et l'explosion des revendications dans ce domaine, le système français est encore loin d'offrir à ce public hors norme une prise en charge juste, équitable et de qualité.

Entre l'Etat, les départements, les associations, le personnel de la Police Aux Frontières (PAF), les administrateurs ad hoc, les éducateurs, les juges des enfants et des tutelles ; l'accueil d'urgence, la phase d'évaluation et d'orientation, la prise en charge à plus long terme... les intervenants sont multiples et les étapes de prise en charge fondamentalement différentes.

Au-delà de ce premier constat, le public même des MIE constitue à lui seul une difficulté de taille puisque leur augmentation en nombre s'est accompagnée d'une diversification des profils et plus particulièrement des provenances. Les pays d'origine les plus fréquents sont le Mali, l'Afghanistan, l'Inde, les territoires palestiniens, le Congo, la République Démocratique du Congo, l'Angola, le Pakistan ou encore le Maroc³.

En 2002, consciente de la complexification du phénomène des MIE, la Direction de la Population et des Migrations charge Angéline Etienne de réaliser une étude sur la population

² *ibid.*, p. 21.

Selon l'Assemblée des Départements de France, le nombre 4 000 correspond aux MIE ayant bénéficié d'une prise en charge par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance.

Selon l'estimation haute des associations, 8 000 MIE se trouvent sur le territoire français.

³ *ibid.*, p. 21.

des MIE accueillis en France⁴. C'est au sein de ce rapport qu'elle établit une première typologie des causes de la migration de ces jeunes étrangers.

Cette typologie, fréquemment reprise et utilisée par la suite, n'est pas exhaustive et se décompose de la manière suivante :

Les « exilés » sont ceux qui fuient une région en guerre, les conflits ethniques, les persécutions, l'enrôlement forcé dans l'armée ou les troupes rebelles.

Les « mandatés » sont envoyés en Occident par leurs parents ou leurs proches. L'objectif est de poursuivre leurs études ou de directement travailler pour pouvoir transférer l'argent gagné à leur famille restée au pays.

Les « exploités » regroupent l'ensemble des mineurs isolés étrangers victimes de la traite ; qu'il s'agisse de réseaux de prostitution, d'activités délictueuses, de mendicité... Ils sont contraints par des trafiquants de toutes sortes au travail clandestin et illégal.

Les « fugueurs » sont ceux qui ont quitté leur domicile familial ou l'institution dans laquelle ils étaient placés en raison de relations conflictuelles ou de mauvais traitements.

Les « errants », enfants « de la rue », étaient d'ores et déjà en situation d'errance dans leur pays. Ils vivent de petits emplois de fortune, de mendicité, de prostitution ou de délinquance.

Les « rejoignants » caractérisent les mineurs étrangers qui ont voyagé seuls dans le but de rejoindre un membre de leur famille installée en Europe. Cette situation peut rapidement devenir dangereuse dans l'hypothèse où l'enfant connaît peu le proche qu'il a rejoint ; ce dernier pouvant lui réserver un accueil plus qu'incertain.

Cette typologie constitue un outil particulièrement utile en ce qu'elle facilite l'analyse du phénomène ainsi que l'organisation de sa prise en charge. Attention cependant, les différentes catégories sont loin d'être cloisonnées et indépendantes les unes des autres ; le parcours d'un mineur étranger pouvant facilement le faire basculer de l'une à l'autre ou encore ajouter les catégories les unes aux autres.

La diversité et la complexité des profils de MIE⁵ rend d'autant plus difficile la mise en place d'un accueil et d'une prise en charge adaptée.

⁴ « Les mineurs isolés étrangers en France. Evaluation quantitative de la population accueillie à l'Aide sociale à l'enfance. Les termes de l'accueil et de la prise en charge », Angéline Etienne, Quest'us et Direction de la Population et des Migrations, 2002.

⁵ Voir annexe 1 : « Histoires de vie et parcours de migration », tirées des annexes du Rapport Debré de Mai 2010.

Au niveau international, quelques textes contraignants ou non⁶ ont vu le jour, et permettent d'assurer la mise en place d'une protection accrue et d'une prise en charge plus efficace pour ces jeunes migrants. Certaines initiatives entre pays de départ et d'arrivée ont été prises afin d'améliorer le sort des MIE mais elles restent trop timides et sont parfois sources d'encore plus d'insécurité...

En ce qui concerne le cadre plus spécifique de l'Europe, tout particulièrement touchée par le phénomène des MIE, une prise de position claire et déterminée se fait attendre. Les balbutiements des dernières années ne permettent pas de donner une ligne de conduite précise et contraignante aux Etats membres. Cet état de fait constitue un véritable blocage dans le cadre de la démarche générale d'amélioration du système de prise en charge des MIE à l'intérieur des frontières de chaque Etat membre comme au sein de l'ensemble de l'Europe.

A l'appui de l'inventaire de ces difficultés, bon nombre d'acteurs, qu'il s'agisse des associations ou des pouvoirs publics, ont pris le temps de faire un point sur l'état actuel de la prise en charge des MIE afin de pouvoir en tirer des conséquences et des propositions constructives. L'ensemble de leurs démarches sont guidées par la situation de vulnérabilité extrême de ces jeunes du fait de leur minorité et de leur isolement.

Quelles sont aujourd'hui les perspectives d'amélioration du système de prise en charge français des mineurs isolés étrangers et dans quelle mesure doivent-elles dépasser le territoire national pour intégrer pleinement la dimension européenne et internationale ?

Nous verrons dans un premier chapitre que l'amélioration du système français de prise en charge des MIE doit obligatoirement passer par la reconnaissance et l'application d'un statut spécifique plus protecteur mais également par la réorganisation et l'assainissement des procédures et techniques de prise en charge actuelles.

Dans un deuxième temps, nous démontrerons que la stricte dimension nationale n'est pas en mesure de garantir une prise en charge optimale des MIE. Nous envisagerons donc la nécessité et l'urgence d'une prise de position au niveau européen ainsi que la mise en place d'une coopération internationale renforcée en matière de protection et de prise en charge des MIE.

⁶ La majorité de ces textes seront détaillés au sein du Chapitre 1- I - A - 1 relatif à la protection internationale des MIE (p. 10).

PARTIE I : LE PERFECTIONNEMENT DU SYSTEME DE PROTECTION ET DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLES ETRANGERS SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS

Alors que le phénomène des MIE s'amplifie d'année en année sur le territoire français, le système actuel de prise en charge présente de nombreuses lacunes.

A l'appui des textes existants applicables aux MIE et des diverses revendications relatives à cette problématique, nous tenterons de démontrer dans un premier temps la nécessité d'élaborer, de consacrer puis d'appliquer un statut spécifique à ces jeunes migrants, source de protection accrue (I).

Seulement pour que le système actuel soit plus performant, cette première étape n'est pas suffisante. En effet, les pratiques de prise en charge actuellement mises en œuvre devraient faire l'objet d'un réaménagement et d'une réorganisation globale. Alors réformé, le système de prise en charge des MIE serait d'autant plus efficace et également mieux adapté à ces derniers (II).

I. Reconnaissance et application d'un statut protecteur aux mineurs isolés étrangers

Après avoir détaillé l'ensemble des normes et textes applicables en tout ou en partie aux MIE (A), nous évoquerons le foisonnement de revendications des acteurs de la prise en charge et dessinerons les contours d'un statut adapté et protecteur (B).

A. L'existence de sources protectrices et leur application aléatoire aux mineurs isolés étrangers

Que ce soit au plan international (1), européen (2) ou national (3), les textes susceptibles d'être source de protection pour les mineurs isolés étrangers ne manquent pas. Cependant, entre mauvaises transpositions de ces derniers et violations quotidiennes de droits qu'ils garantissent, on constate en pratique qu'ils ne sont appliqués que de manière très parcellaire par les Etats.

1. Une protection internationale optimale

La Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE)⁷ du 20 novembre 1989 est le texte le plus emblématique et complet de protection de l'enfance en droit international. Sur les 192 Etats indépendants reconnus par l'Organisation des Nations Unies (ONU), seuls deux d'entre eux ne sont pas parties à la convention : les Etats-Unis et la Somalie. Signée par la France en janvier 1990, cette dernière l'a ratifiée en août 1990, date de son entrée en vigueur dans le pays.

Cette convention comporte un grand nombre de principes protecteurs et d'obligations faites aux Etats signataires en termes de protection de l'enfance.

Après avoir défini le terme central d'enfant dans son 1^{er} article, la convention pose un principe de non discrimination qui garantit l'application de l'ensemble des droits qu'elle établit à tout enfant sans exception. Elle impose dans le même temps aux Etats de protéger l'enfant contre toute forme de discrimination et de prendre des mesures positives pour favoriser le respect de ces droits⁸.

Principe phare de la convention posé à l'article 3, le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être pris en compte dans toute décision qui le concerne avec obligation pour l'Etat d'assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires au cas où ses parents ou les autres personnes responsables de lui en seraient incapables.

Le droit d'exprimer son opinion pour l'enfant et de voir cette opinion prise en considération à propos de toute question le concernant est également établi au sein de la CIDE⁹.

L'article 20 de la convention est particulièrement intéressant dans le cas des MIE puisqu'il traite de la protection spéciale que doit assurer l'Etat à l'enfant privé de son milieu familial tout en veillant à ce qu'il puisse bénéficier d'une protection familiale de remplacement ou d'un placement dans un établissement approprié.

Le cas des enfants réfugiés fait également l'objet d'un article bien spécifique, leur octroyant systématiquement une protection spéciale, ainsi qu'aux enfants cherchant à obtenir le statut de réfugié¹⁰.

Pour finir, la convention garantit à l'enfant un accès effectif aux systèmes de santé¹¹, de protection sociale¹² ainsi qu'un droit à l'éducation¹³ qui doivent être mis en œuvre et assurés par les Etats.

⁷ Cf annexe n° 2.

⁸ Article 2 de la Convention des Nations-Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant.

⁹ Article 12 de la Convention des Nations-Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant.

¹⁰ Article 22 de la Convention des Nations-Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant.

Enfin, la CIDE engage les Etats signataires à protéger l'enfant notamment contre l'exploitation sexuelle¹⁴, la vente, traite et enlèvement d'enfants¹⁵ ou encore contre toute forme d'exploitation¹⁶.

Les articles 3.1 et 12 relatifs à l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi qu'à son droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant ont été reconnus d'applicabilité directe par la Cour de Cassation¹⁷ et par le Conseil d'Etat avant d'être transposés en droit français.

En revanche, les autres dispositions ne semblent pas bénéficier du même traitement, ce qui leur confère une efficacité plus relative.

Cet état de fait préoccupe tout particulièrement le Comité des droits de l'enfant, qui, au sein de ses observations finales suite à l'examen des rapports soumis par la France en vertu de l'article 44 de la CIDE¹⁸, relève « *le nombre limité de dispositions reconnues comme étant directement applicables* »¹⁹. En ce qui concerne les recommandations antérieures du Comité, ce dernier regrette que certaines d'entre elles n'aient pas été suffisamment prises en compte notamment celles relatives aux mineurs non accompagnés.

A ce titre, au sein du développement consacré aux « *Enfants demandeurs d'asile réfugiés et non accompagnés* », le Comité engage instamment l'Etat français à améliorer la situation actuelle de ce public spécifique sur tout ce qui concerne le placement en zone d'attente, la nomination de l'administrateur ad'hoc, l'assistance psychologique, le renvoi dans le pays d'origine, la détermination de l'âge ou encore le regroupement familial²⁰.

Cet effort de prise en charge et de reconnaissance de droits à destination des mineurs non accompagnés pour lequel se bat le Comité des droits de l'enfant au sein de ses observations finales pour la France avait déjà fait l'objet d'une attention toute particulière lors de la publication de l'observation générale n° 6 en 2005 relative au « *Traitement des enfants non*

¹¹ Article 24 de la Convention des Nations-Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant.

¹² Article 26 de la Convention des Nations-Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant.

¹³ Article 28 de la Convention des Nations-Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant.

¹⁴ Article 34 de la Convention des Nations-Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant.

¹⁵ Article 35 de la Convention des Nations-Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant.

¹⁶ Article 26 de la Convention des Nations-Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant.

¹⁷ Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 18 mai 2005, 02-20.613 ; Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 18 mai 2005, 02-16.336 ; Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 14 juin 2005, 04-16.942.

¹⁸ En vertu de l'article 44 de la CIDE, les Etats parties doivent soumettre un rapport au Comité sur l'état de l'application de la convention au sein du pays. Après avoir examiné ce rapport, le Comité rend ses observations finales.

¹⁹ Observations finales du Comité des droits de l'enfant : France, CRC/C/FRA/CO/4, 22 juin 2009, point 6, p. 3.

²⁰ Observations finales du Comité des droits de l'enfant : France, CRC/C/FRA/CO/4, 22 juin 2009, points 86, 88, 91a), p. 21-22.

accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine »²¹. Ce document, élaboré et publié en raison de l'accroissement du nombre d'enfants migrants mais également des carences des Etats en la matière, fournit à ces derniers un regroupement de normes, d'indications et d'obligations qui découlent de la CIDE et de ce fait leur incombent. Il se compose d'une partie dédiée à la définition du phénomène ainsi que d'une consacrée aux principes applicables (non discrimination, intérêt supérieur de l'enfant, droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion, non refoulement...) pour finir sur une partie relevant davantage de conseils de prise en charge tels que le recours systématique à l'administrateur ad'hoc, l'accès à l'éducation à la santé, l'hébergement...

De manière plus générale, la France est également signataire de diverses conventions internationales telles que la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur l'asile²², la convention de La Haye du 5 octobre 1961²³ ou encore la Convention de Dublin sur le rapprochement familial du 15 juin 1990. Ces textes, s'ils ne sont pas dédiés aux MIE, leur sont pourtant totalement applicables et constituent donc également la base d'un statut juridique protecteur.

2. L'ambiguïté européenne

L'intérêt de cette sous-partie est d'analyser succinctement les dispositions et la jurisprudence disponibles au niveau européen et applicables aux mineurs isolés étrangers tout en caractérisant le manque d'implication réelle de l'Union Européenne (UE) dans ce domaine. Le cas particulier de l'Europe sera développé plus amplement dans la seconde partie du mémoire en tant que cadre d'intervention privilégié pour une meilleure prise en charge des MIE sur l'ensemble de la zone.

Au sein de l'UE, contrairement au niveau international, aucun texte contraignant n'est consacré entièrement à la thématique des mineurs non accompagnés. Ceci entraîne logiquement des lacunes dans la prise en charge de ce public spécifique puisque ces derniers

²¹ Observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant, CRC/GC/2005/6, « Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine », 1^{er} septembre 2005.

²² Article 1.A.2, article central de la Convention de Genève de 1951, qui donne la définition du réfugié sur la base de laquelle peut être appliqué ou non le statut protecteur qui en découle.

²³ Article 8 de la Convention de La Haye du 5 octobre 1962, signée par la France le 11 septembre 1972, permet aux autorités de l'Etat de la résidence d'un mineur de prendre des mesures de protection si le mineur est menacé dans sa personne ou ses biens.

ne se voient appliquer que des bribes d'instruments législatifs et financiers de l'Union relatifs à l'asile, à l'immigration et la traite des êtres humains. La contradiction et l'ambiguïté dans la prise en charge des MIE que l'on retrouve également au plan national entre migration et protection de l'enfance est tout aussi présente au sein de l'UE. Celle-ci peine à trouver un juste équilibre entre une bonne gestion des migrations et un statut plus protecteur pour les mineurs migrants.

Cette situation délicate semble en cours d'évolution car l'Union, au sein du Programme de Stockholm²⁴, poussée par les associations et consciente de l'essor de la problématique, a érigé la thématique des mineurs non accompagnés en une question politique prioritaire. Ceci a conduit à la rédaction d'un plan d'action pour les mineurs non accompagnés 2010-2014²⁵.

De son côté, le Conseil de l'Europe est plus actif au sujet des mineurs non accompagnés. En effet, au-delà des textes tels que la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne ou encore la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, applicables aux mineurs sans leur être consacrés directement, le Conseil se penche régulièrement sur cette thématique et publie à ce sujet divers textes : rapports, recommandations, propositions de résolution...

A travers ces publications et incitations à agir, le Conseil rappelle sans cesse la nécessité de traiter les mineurs non accompagnés avant tout comme des enfants et de leur appliquer les droits qui leurs sont reconnus à cet égard. C'est seulement après cette première prise en charge que le mineur pourra être envisagé comme un migrant, et non l'inverse.

Dans ce cadre, il prône la mise en place de « *procédures saines et transparentes pour garantir à tous les enfants une évaluation équitable, approfondie et individualisée qui soit adaptée à l'âge et au sexe, et qui permette d'aboutir à une solution durable et bénéfique* » ainsi qu'une « *harmonisation des politiques et des pratiques européennes* »²⁶.

La Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) adopte la même vision particulièrement protectrice pour les mineurs étrangers non accompagnés, notamment à l'occasion de l'affaire

²⁴ Le programme de Stockholm établit les priorités de l'UE dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité pour la période 2010-2014.

²⁵ Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil, COM(2010)213 final, « Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014) », 6 mai 2010.

²⁶ Rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population au sein de l'Assemblée parlementaire, « Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe », doc. 12539, 21 mars 2011, point 120 et 121.

Rahimi c. Grèce²⁷. Dans son arrêt de chambre, la Cour européenne des droits de l'homme déclare, à l'unanimité, qu'il y a eu violation des articles 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants), 13 (droit à un recours effectif) et 5 §§ 1 et 4 (droit à la liberté et à la sûreté) de la Convention européenne des droits de l'homme.

A l'image de l'Europe, la France oscille entre présence d'un éventuel cadre protecteur et imperfections récurrentes dans la mise en œuvre de ce dernier...

3. La protection de l'enfance en droit interne

La législation française sur la protection de l'enfance fait primer la condition d'enfant sur celle de migrant. En assimilant les mineurs isolés étrangers aux enfants nationaux, le régime spécifique de protection de l'enfance leur donne accès aux systèmes de protection sociale, de santé et d'éducation français.

La base de l'assistance éducative repose sur l'article 375 du Code Civil décrivant la situation dans laquelle doit se trouver le mineur pour en bénéficier. Il s'agit de ceux dont : « *la santé, la sécurité ou la moralité sont en danger, ou si les conditions de leur éducation sont gravement compromises* ». Cette notion d'enfance en danger inclut à la fois la dimension de maltraitance mais également celle d'enfant à risque²⁸. Or l'isolement du mineur étranger se trouvant sans représentant légal le positionne dans une situation extrêmement précaire, synonyme de danger et de risques graves ; ce qui lui permet de tomber sous le régime français de protection de l'enfance.

Cette position doctrinale fut confirmée par l'article 1 de la loi de réforme de la protection sociale du 5 mars 2007, qui dispose que « *la protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge.* ».

Le juge des enfants est de ce fait compétent pour prononcer une mesure de protection, tout comme le juge des tutelles qui a pour tâche de désigner un tuteur au MIE.

La compétence de prise en charge des MIE et le devoir de leur venir en secours sont confiés aux départements par le biais de l'Aide Sociale à l'enfance. Cette prise en charge peut

²⁷ CEDH, 1^o Sect. 5 avril 2011, Rahimi c. Grèce, Req. n° 8687/08.

²⁸ M. BORGETTO, R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 4^{ème} édition, 2002, p. 216.

s'effectuer spontanément par accueil d'urgence ou bien dans le cadre de l'exécution d'une décision de justice rendue par un magistrat. Elle consiste en un « *soutien matériel, éducatif et psychologique* »²⁹ le temps de leur majorité avec une possibilité de soutien prolongé jusqu'à 21 ans.

Selon le développement qui précède, la procédure censée s'appliquer à tout MIE lors de son arrivée sur le sol français est la suivante :

- saisine du parquet et/ou du juge des enfants ;
- ordonnance de placement provisoire à l'ASE (ou bien auprès d'une personne « digne de confiance » ou encore plus rarement chez un membre de la famille proche) ;
- saisine du juge des tutelles afin que le mineur soit mis en mesure d'exercer ses droits.

Cependant, malgré la théorique application d'un système protecteur aux MIE, il existe en pratique une grande disparité dans le traitement de ces mineurs sur le territoire français, beaucoup d'entre eux se retrouvant souvent maintenus à l'écart du système de protection de l'enfance. Cette dérive peut s'expliquer de différentes manières.

En effet, l'Etat français, comme beaucoup d'autres européens, envisage le mineur isolé étranger avant tout comme un migrant ou demandeur d'asile potentiel avant même de retenir sa qualité de mineur, qui plus est non accompagné. Dans ce cadre, le dispositif législatif qui lui est applicable est davantage celui du droit des étrangers et/ou du droit d'asile, dont les dispositions figurent au sein du Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Ce constat alarmant émane d'une difficile conciliation entre la légitime protection d'un mineur isolé et la maîtrise de l'immigration ; ce qui conduit, pour ces jeunes étrangers, à une application sélective et trop timide de la protection de l'enfance.

D'autre part, la jurisprudence en matière d'application du système de protection de l'enfance aux MIE arrivant sur le territoire français est fluctuante et plus qu'aléatoire en fonction de l'endroit du territoire où le MIE passe devant le juge. Qualification de la notion de danger, remise en question de la compétence même du juge des enfants ou bien de celle du juge des

²⁹ Article L. 221-1 1° du Code de l'action sociale et des familles (CASF).

tutelles, pertinence de l'application du régime d'assistance éducative... autant de sujets qui font débats et fragilisent du même coup la prise en charge des mineurs isolés étrangers.

Pourtant, ces MIE sont plus vulnérables, perdus et fragilisés que des mineurs français. Loin de leur pays, de leur famille, souvent sans repères, ils constituent un public hors norme. Leur parcours, leur culture, leur langue, leur régime juridique à part nécessitent des garanties ainsi qu'une prise en charge adaptée.

Malgré l'existence de textes protecteurs au niveau international, européen et enfin national français, les mineurs isolés étrangers sont soumis à des contraintes de non-nationaux qui entravent la mise en œuvre de ces normes protectrices.

A l'appui de l'ensemble de ces constatations, il a été reconnu comme particulièrement urgent par les différents acteurs intervenant dans la prise en charge des MIE sur le territoire français, d'élaborer un statut propre aux mineurs isolés étrangers. Ce statut, inspiré des différentes sources énumérées et étudiées au sein de cette sous-partie, assurerait une protection efficace et optimale aux MIE.

B. Foisonnement des revendications et esquisse d'un statut applicable aux mineurs isolés étrangers

Nous avons pu étudier les différentes sources protectrices applicables aux MIE au sein de la sous-partie précédente. Sur cette base, plusieurs acteurs intervenant dans la prise en charge des MIE n'ont cessé, depuis plusieurs années maintenant, de soumettre des recommandations aux décideurs politiques en vue d'une amélioration (1). A l'appui de ces diverses revendications, il est aujourd'hui possible d'élaborer l'ébauche d'un statut spécifique aux MIE, davantage protecteur et respectueux de leur intérêt supérieur (2).

1. Les acteurs d'une revendication active

Différents types d'acteurs participent chacun à leur niveau et selon leur domaine de compétence à la bataille pour un statut plus protecteur, adapté aux MIE.

Nous pouvons tout d'abord citer les associations, qui sont en première ligne dans le cadre de la revendication pour un statut spécifique aux MIE.

L'UNICEF³⁰, France Terre d'Asile³¹, Forum réfugiés³², InfoMIE³³ ou encore la collaboration entre la Coordination Française pour le Droit d'Asile (CFDA), Hors la Rue, l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), Défense des enfants international (DEI France) et le Réseau éducation sans frontière (RESF)³⁴, nombreuses sont les organisations associatives ayant élaboré des documents visant tout particulièrement le public des MIE³⁵. Qu'elles portent plus spécialement sur les mineurs demandeurs d'asile ou le retour des MIE dans leur pays d'origine, ces différentes déclarations ont toutes pour but principal d'engager un processus d'amélioration du statut et de la prise des MIE sur le territoire français et plus largement en Europe, comme nous pourrions l'aborder dans la seconde partie de ce mémoire.

En mars 2002, un système bien particulier de protection de l'enfance a vu le jour : le Défenseur des enfants. Cette personne est chargée de veiller au respect effectif, à la défense et à la promotion des droits fondamentaux des enfants, qu'ils découlent de la loi française ou d'un engagement international ratifié par la France (tel que la Convention Internationale des Droits de l'Enfant évoquée précédemment). Tous les ans, la Défenseure des enfants remet sous la forme d'un rapport au gouvernement ses recommandations et avis sur la réglementation et les pratiques en vigueur sur le territoire français. Les thèmes abordés au sein de ces rapports concernent des points de droit ou de fait qu'elle estime nécessaire de soulever et d'améliorer à propos des enfants présents sur le territoire français, qu'ils soient nationaux ou étrangers.

C'est ainsi que chaque année, la Défenseure des enfants n'a de cesse de dénoncer la situation critique des MIE sur le territoire français et de proposer des axes d'améliorations progressifs afin que leur droits fondamentaux soient davantage respectés dès leur arrivée en France. Elle a notamment participé au débat sur les zones d'attente, l'accès à la formation, la remise en cause de la minorité et ses techniques de vérification...

³⁰ UNICEF, « Mineur isolés étrangers : appel pour un statut réellement protecteur », 3 juillet 2008.

³¹ France Terre d'Asile, « La protection des mineurs isolés demandeurs d'asile, Synthèse des positions de France Terre d'Asile », 29 avril 2009.

³² Forum réfugiés, « Propositions pour l'amélioration de la prise en charge des mineurs isolés étrangers en France », *s.d.*

³³ InfoMIE, « Les dangers du retour à l'aune de la protection de l'enfance », *s.d.*

³⁴ CFDA, ANAFE, Hors La Rue, RESF, DEI, « Pour une application du droit commun dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers en quête d'asile et de protection », 15 septembre 2009.

³⁵ L'ensemble des documents évoqués ci-dessus constituent les sources principales du 2. qui va suivre relatif à *L'ébauche d'un statut du MIE*. Afin d'éviter une trop grande répétition des notes de bas de page au sein de cette prochaine sous-partie, ces références n'y seront pas systématiquement réintroduites en bas de page.

En outre, la Défenseure des enfants disposait d'un poids d'autant plus important qu'elle avait la responsabilité d'élaborer et de rendre les rapports au Comité des droits de l'enfant sur l'état de l'application de la CIDE en France. A cette occasion également, elle défendait de manière spécifique les droits des MIE sur le territoire français et dénonçait les traitements abusifs dont ils étaient et sont parfois toujours malheureusement victimes³⁶.

Au-delà de ces documents officiels, la Défenseure des enfants s'est penchée plus spécialement sur le sort des MIE par l'organisation d'un colloque portant sur l'harmonisation des pratiques de prise en charge en France³⁷. Cet évènement a permis d'établir 25 recommandations, formulées dans un souci d'amélioration des pratiques relatives aux MIE³⁸.

Cette autorité au dessein bien spécifique n'existe plus en tant que telle aujourd'hui puisqu'elle a été absorbée le 1^{er} mai 2011 par le Défenseur des droits. Cette modification fut largement critiquée du fait d'une très probable baisse dans l'effectivité de la protection qu'elle risque d'engendrer pour les enfants³⁹.

Au niveau gouvernemental également, une fois l'ampleur et l'urgence du phénomène prises en compte, des groupes de travail ont été constitués. En 2005⁴⁰ et 2010⁴¹, deux rapports ont été rendus sur le thème des MIE. Leur objectif était globalement équivalent puisqu'ils avaient pour but d'établir un état des lieux de la situation, d'analyser la prise en charge actuelle des MIE et d'énoncer et proposer des mesures en vue d'une amélioration de leur accueil sur le territoire français. Le Rapport de Madame Debré commence progressivement à être source de changement et d'amélioration notamment depuis la désignation récente de la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ) comme coordinatrice de l'action de l'Etat au profit des MIE.

³⁶ « Rapport au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies », La Défenseure des enfants, Décembre 2008.

³⁷ Colloque organisé par la Défenseure des enfants, « Mineurs étrangers isolés, Vers une harmonisation des pratiques dans l'intérêt supérieur de l'enfant », 20 juin 2008.

³⁸ « 25 recommandations pour contribuer à l'élaboration d'une stratégie nationale de prise en charge des mineurs étrangers isolés », La Défenseure des enfants, 2008.

³⁹ Le Défenseur des droits est aidé d'un adjoint dédié à la protection des enfants mais ce dernier ne dispose pas de pouvoirs propres de par la loi. Pour garder l'effectivité et l'efficacité d'une protection de l'enfant, il est important que cet adjoint fasse l'objet d'une délégation de pouvoir suffisante et qu'il soit susceptible d'être saisi directement par les enfants tout comme il était possible de le faire avec l'ancien Défenseur des enfants.

⁴⁰ « Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France », Rapport n°2005 019, J. BLOCQUAUX, A. BURSTIN et D. GIORGI, Membres de l'Inspection générale des affaires sociales, Janvier 2005.

⁴¹ « Les Mineurs Isolés Etrangers en France », I. DEBRE, Sénateur des Hauts de Seine, Parlementaire en mission auprès du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés, Mai 2010.

2. Ebauche du statut du mineur isolé étranger

Afin de garantir une protection accrue et une prise en charge de meilleure qualité et plus adaptée aux MIE, le statut qui doit leur être appliqué doit nécessairement faire état des différentes garanties suivantes :

- Dénomination et définition des MIE

Avant toute chose, il convient d'aborder le sujet de la dénomination même du terme mineur isolé étranger. Jusqu'à la fin des années 1990, le terme utilisé le plus fréquemment était celui de « Mineur Etranger Non Accompagné ». Cependant, avec un peu plus de recul sur ce phénomène grandissant, l'expression s'est avérée partiellement inadéquate. En effet, si elle rend bien compte de la situation des mineurs étrangers qui arrivent totalement seuls sur le territoire national, elle n'inclut pas les situations dans lesquelles le mineur peut arriver « accompagné » puis être délaissé ou bien être effectivement accompagné mais d'une personne qui n'est pas son représentant légal. D'autre part, si elle inclut bien la notion de mineur « non accompagné », ce n'est pas le cas pour les mineurs « mal accompagnés ». Cette dernière notion fait bien évidemment référence aux enfants sous l'emprise de réseaux clandestins, dont la situation est tout aussi grave et dangereuse.

Même si le terme de Mineur Etranger Non Accompagné est toujours utilisé au niveau européen, la dénomination de Mineur Isolé Etranger se retrouve plus couramment aujourd'hui en France. Pour beaucoup, cette nouvelle appellation ne permet toujours pas de décrire l'ensemble des situations de danger dans lesquelles peuvent se trouver ces mineurs migrants. Devant ce constat, Forum réfugiés ainsi que les associations CFDA, Hors La Rue, ANAFE, DEI France et RESF appellent à une plus grande prise en compte de tous les éléments de danger potentiel pour ces mineurs afin, notamment, de mieux protéger ceux qui sont touchés par la traite des êtres humains.

Au vu de ces constatations, certains estiment que la dénomination « enfant ou mineur séparé » serait plus adaptée.

En France, aucun texte ne donne une définition claire et précise d'un MIE. Comme évoqué précédemment, l'Etat français considère que tout mineur étranger sur le territoire français sans représentant légal est potentiellement un mineur en danger et relève de ce fait de la protection de l'enfance.

Cependant, la première étape pour établir un statut plus protecteur aux MIE paraît logiquement d'élaborer une définition précise de ces jeunes migrants.

Dans ce cadre, la définition issue du Programme en faveur des enfants isolés en Europe, conduit par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'association européenne Save the Children, semble complète : « *Les 'Enfants séparés' sont des enfants de moins de 18 ans se trouvant en dehors de leur pays d'origine, séparés de leurs parents ou de leur répondant autorisé par la loi/par la coutume* »⁴².

Conformément à ce que nous avons évoqué plus haut, cette définition ne réduit pas le MIE à une situation d'isolement au sens strict du terme et permet d'inclure les mineurs se trouvant sous la coupe de trafiquants. Ainsi, en envisageant de manière large les situations dans lesquelles peut se trouver le MIE, elle assure une protection effective à un plus grand nombre d'entre eux et constitue donc une base d'inspiration adéquate pour une définition française.

Comme le revendiquent certaines associations, il serait judicieux, à terme, que la France ainsi que l'ensemble des pays européens adoptent une définition commune des MIE. Cette éventualité sera détaillée plus amplement dans la seconde partie du mémoire.

- Accès au territoire français : principe de non-refoulement

Le droit français interdit l'application des mesures d'éloignement du territoire (dispositions du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) aux mineurs. Ceci implique donc qu'aucun retour forcé ne peut être imposé à un MIE. Pourtant, ce principe est peu respecté en pratique.

Certains accords, notamment celui conclu avec la Roumanie, organisent le retour des mineurs au sein de leur pays d'origine dans un cadre bien précis censé leur garantir une protection ainsi qu'un niveau de sécurité minimaux. Malheureusement ces garanties sont trop souvent mises de côté, provoquant des situations déstabilisantes et destructrices pour les MIE.

C'est pourquoi des associations telles que France Terre d'Asile et InfoMIE notamment, dénoncent ces dérives et demandent à ce que le **principe de non refoulement devienne effectif sur le territoire**. Ceci implique que les mineurs bénéficient sans exception du jour franc interdisant tout refoulement pendant 24 heures, mais également que les renvois sous la contrainte sont interdits les concernant.

⁴² A consulter sur : http://www.savethechildren.net/separated_children_fr/about_us/separated_children.html

- Placement en zone d'attente

A l'heure actuelle, les mineurs qui arrivent seuls sur le territoire français sans remplir les conditions d'entrée régies par le CESEDA sont placés en zone d'attente et ce pour une période qui peut s'étendre jusqu'à 20 jours (en cas de demande d'asile tardive).

L'article L. 221-1 du CESEDA, ne mentionnant pas l'âge des personnes pouvant faire l'objet d'un maintien en zone d'attente, fait entrer les mineurs dans son cadre d'application.

L'ensemble des associations, conformément à la CIDE, militent pour la mise en œuvre d'une **solution alternative à cette privation de liberté pour les mineurs**. Dans l'attente d'une évolution quant à cette revendication, il a été réclamé à plusieurs reprises que des travaux soient réalisés **au sein des zones d'attente et des centres de rétention** afin de créer des **lieux d'accueil séparés, réservés aux mineurs**⁴³. Cette garantie ne devrait pas seulement s'appliquer aux mineurs de moins de 13 ans mais à l'ensemble des enfants âgés de moins de 18 ans.

Pour finir, la durée de placement en zone d'attente peut se révéler excessive et perturbante pour l'enfant. Celle-ci devrait également être revue en fonction de la situation particulière du mineur.

- Contrôle et détermination de la minorité

Conformément à l'article 47 du Code Civil, « *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 correspondent pas à la réalité.* ».

A la lecture de cet article, il apparaît clairement que la validité des actes d'état civil établis à l'étranger est présumée.

Or à l'heure actuelle, le contrôle de la minorité par le recours à l'expertise osseuse est quasi systématique. Cette expertise qui consiste en un examen physique (relevé des mensurations, de l'évolution de la puberté et du développement de la dentition) d'une part et des radiographies (coude, hanche, poignet) d'autre part, est vivement critiquée. En effet, elle est

⁴³ Voir notamment les documents des associations FTA, Forum réfugiés ou encore de l'UNICEF évoqués plus haut, le Rapport Debré sur la prise en charge des mineurs isolés étrangers en France ou encore le groupe interministériel présidé par le ministre de l'immigration, Eric Besson en 2009.

régulièrement dénoncée comme étant une méthode trop ancienne et imprécise, utilisée plus particulièrement dans le but d'écarter un certain nombre des MIE d'un système de protection de l'enfance déjà débordé.

Dans ce cadre, les associations demandent instamment que tout jeune étranger arrivant sur le sol français muni d'une pièce d'identité faisant état de sa minorité soit considéré comme mineur et se voit appliquer le droit commun de protection de l'enfance qui en découle.

Pour ceux des MIE qui arrivent sans document d'état civil sur le territoire français, le respect de l'identité reconnu comme l'un des droits fondamentaux de l'enfant impose d'engager toutes les démarches nécessaires afin de rétablir son identité dans les plus brefs délais tout en lui assurant une protection pendant tout le temps des recherches.

Certaines associations⁴⁴ aspirent à un **abandon définitif du recours à l'expertise osseuse**. Pour d'autres, comme pour Forum réfugiés notamment, la priorité est, en attendant mieux, de recueillir le consentement du jeune et de son représentant avant toute pratique de l'examen, d'ajouter à ce dernier d'autres analyses afin de pouvoir recouper les informations, d'actualiser les tables de référence de l'examen et de prévoir l'intervention d'un interprète pour une parfaite compréhension du jeune.

Enfin, il est reconnu à l'unanimité que l'expertise osseuse ne doit être utilisée qu'en dernier recours et que les actes d'état civil établis à l'étranger prévalent sur les méthodes médico-légales de détermination de l'âge ; et ce, par simple application des dispositions de l'article 47 du Code Civil.

- Représentation légale

Lorsqu'un mineur étranger arrive en France par la voie aérienne, ferroviaire ou portuaire, et qu'il n'est pas en possession des documents nécessaires⁴⁵, l'accès au territoire lui est refusé et il est maintenu en zone d'attente. C'est à ce moment qu'intervient la désignation d'un administrateur ad'hoc.

En effet, avec la loi du 4 mars 2002⁴⁶ relative à l'autorité parentale, le champ d'intervention de l'administrateur ad'hoc a été étendu aux procédures concernant les mineurs migrants.

⁴⁴ Notamment CFDA, ANAFE, Hors La Rue, RESF ou encore DEI France ayant collaboré sur la note « Pour une application du droit commun dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers en quête d'asile et de protection ».

⁴⁵ Passeport et visa (article L. 211-1 du CESEDA).

⁴⁶ Article 17 de la loi n°2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

Dans ce cadre, le procureur de la République désigne au mineur un administrateur ad'hoc en charge de sa représentation dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à son maintien en zone d'attente (article L. 221-5 du CESEDA). L'administrateur a également pour mission d'assister et de représenter le mineur dans sa démarche de demande d'asile sur le territoire français (article L. 751-1 du CESEDA). Ce principe législatif fut complété et détaillé plus amplement par l'intermédiaire d'un décret d'application du 2 septembre 2003⁴⁷ et de la circulaire du 14 avril 2005⁴⁸.

Cependant, malgré cette garantie indispensable que représente l'administrateur ad'hoc pour le MIE, ce dispositif est en pratique peu respecté. En effet, il arrive fréquemment que les mineurs soient renvoyés dans leur pays d'origine avant même d'avoir bénéficié de la désignation et d'un premier entretien avec un administrateur ad'hoc. Selon l'Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED), plus de 62% des MIE arrivés sur le territoire français par l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle n'auraient pas bénéficié de la désignation d'un administrateur ad'hoc en 2007⁴⁹.

Pour une meilleure protection du mineur étranger, il conviendrait que **l'administrateur soit désigné avant même le placement en zone d'attente**. Ainsi, aucun mineur ne pourrait faire l'objet d'une mesure d'éloignement ou de privation de liberté sans avoir la garantie d'avoir été entendu, assisté et représenté par un administrateur ad'hoc.

Une fois l'administrateur désigné, il devrait être présent et informé de toute mesure qui sera prise à l'encontre du mineur qu'il représente.

La question de la formation et des compétences de l'administrateur ad'hoc en droit des étrangers et droit d'asile sera abordée plus amplement dans le cadre de la sous-partie suivante relative à la prise en charge du MIE. Cependant, il est important de préciser dès à présent qu'un effort devrait être fourni en ce sens afin de garantir une représentation ainsi qu'une protection plus fiable et moins aléatoire d'un mineur à un autre.

En ce qui concerne la tutelle, **tout mineur dont les parents sont reconnus dans l'incapacité d'exercer leur autorité devraient se voir attribuer une mesure de tutelle de droit commun** afin d'éviter l'absence prolongée de statut juridique et les complications qui en découlent.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Circulaire n°CIV/01/05 du 14 avril 2005 prise en application du décret relatif aux modalités de désignation des administrateurs ad'hoc.

⁴⁹ Laurent Delbos, Chargé de mission à France Terre d'Asile, « Les missions d'administrateur ad'hoc pour mineurs isolés étrangers », *Dossier thématique de l'Observatoire national de l'enfance en danger 2009-1*, p. 3.

- Application du droit commun de la protection de l'enfance / Accueil d'urgence

A l'heure actuelle, en France, les MIE sont clairement désignés comme étant des potentiels bénéficiaires du système de protection de l'enfance. La situation d'isolement et donc de danger dans laquelle ils se trouvent déclenche logiquement la mise en œuvre de la protection de droit commun applicable aux mineurs nationaux. Pourtant, malgré la consécration de cette garantie pour les MIE en théorie, la mise en pratique est plus aléatoire. **L'application immédiate et sans condition de la protection de l'enfance à l'ensemble des MIE dès leur arrivée sur le territoire français** constitue un pilier fondamental dans la rédaction d'un statut pour le MIE.

Plus spécialement, le Code de la famille et de l'aide sociale consacre la possibilité pour l'ASE de recueillir en urgence un enfant en danger (article L. 223-2). En pratique, il est fréquent que les MIE ne soient pas mis à l'abri dès leur arrivée sur le territoire français.

Plusieurs associations⁵⁰, conscientes des lacunes de la prise en charge dès l'arrivée du mineur étranger sur le sol français, revendique la **mise en place d'un système d'accueil d'urgence des MIE**. Cette mise à l'abri consisterait en un diagnostic et une évaluation de l'état général (physique et psychologique) du mineur, de ses projets et de sa situation administrative dont découleraient des propositions d'accompagnement et d'orientation.

- Accès à la santé, à la scolarité et à la formation professionnelle / Droit au séjour et au travail

L'accès à la santé est un axe important à insérer dans le statut du MIE. Particulièrement vulnérables en raison de leur jeune âge, de leur parcours chaotique et de la précarité de leur situation, ces jeunes migrants nécessitent une prise en charge médicale adaptée incluant dès les premiers instants une exploration de leur état sanitaire mais également une analyse psychologique fondamentale.

Pourtant l'accès aux soins pour les MIE est loin d'être simplifié et effectif en France.

Ceci s'explique dans un premier temps par leur statut d'étranger. Pourtant, le système d'exclusion de l'Assurance maladie et de renvoi vers le dispositif d'Aide Médicale d'Etat des étrangers majeurs en séjour irrégulier ne devrait pas se voir appliqué aux MIE. En effet, l'obligation de détention d'un titre de séjour imposée aux majeurs ne l'est pas aux mineurs

⁵⁰ Notamment France Terre d'Asile et Forum réfugiés.

(article L. 311-1 du CESEDA). Dans ce cadre, le **mineur étranger doit toujours être considéré comme remplissant la condition de régularité du séjour et doit pouvoir bénéficier de l'affiliation à l'Assurance maladie au titre de la Couverture Médicale Universelle (CMU) de base.**

La minorité constitue également un obstacle à un accès simplifié du MIE à la santé et aux soins. En tant que mineur, le jeune migrant ne peut effectuer une démarche administrative ou judiciaire sans l'aide d'un représentant légal (administrateur ad'hoc..) ou d'une prise en charge de l'ASE. Cependant, alors qu'un grand nombre de MIE sont privés de cette représentation durant des délais variables, il semble urgent que les caisses d'assurance maladie **acceptent l'enregistrement de demandes de protection maladie également pour ces MIE qui ne bénéficient pas encore de représentants légaux.**

Pour finir, l'hypothèse de contestation de la minorité pose problème. Il convient à nouveau dans ce cas précis, de faire prévaloir le document d'état civil en possession du mineur à son arrivée afin de le faire bénéficier de la protection maladie adéquate.

En France, **tout enfant de moins de 16 ans est obligatoirement scolarisé.** De ce fait et sans distinction de nationalité, les MIE doivent bénéficier de cette garantie fondamentale. L'orientation du mineur sera bien entendu adaptée et validée à l'issue d'une étude et d'un bilan approfondis de son niveau de langue française et de scolarité.

Pour les jeunes âgés de plus de 16 ans, la scolarisation n'étant plus obligatoire, l'accès à la scolarité ou à une formation professionnelle est alors moins évident.

Cependant, dans un souci de prise en compte réelle de la construction du jeune étranger vers l'âge adulte, il a été à plusieurs reprises demandé par certaines associations⁵¹ que les MIE puissent avoir **accès à une formation professionnelle** et ce, sans que leur soit opposé le défaut d'autorisation de travailler.

A l'heure actuelle, la législation française exclut un grand nombre de MIE d'un droit au séjour dès leur majorité. D'un côté, la loi du 26 novembre 2003 restreint la possibilité de réclamer la nationalité française aux seuls MIE ayant été confiés pendant au moins 3 ans avant leur majorité à l'ASE. De l'autre, la loi du 24 juillet 2006 étend cette possibilité par la délivrance d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » à ceux des MIE ayant

⁵¹ Notamment CFDA, ANAFE, Hors La Rue, RESF ou encore DEI France ayant collaboré sur la note « Pour une application du droit commun dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers en quête d'asile et de protection » ou encore France Terre d'Asile et sa note sur « La protection des mineurs isolés demandeurs d'asile ».

été pris en charge avant leur 16^{ème} anniversaire par l'ASE et remplissant les conditions énumérées à l'article L. 313-11, 2^obis du CESEDA, souvent qualifiées de peu pertinentes (caractère réel et sérieux de la formation suivie, nature des liens avec la famille restée au pays d'origine, insertion dans la société française)

Au vu de ces derniers éléments, il apparaît plus que nécessaire de **prévoir et d'assurer un véritable droit au séjour aux MIE**. Ce dernier interviendrait par l'intermédiaire d'une régularisation de la situation du MIE en lui délivrant une carte de séjour « vie privée et familiale ».

- Retour au pays et réunification familiale

Comme cela a été évoqué précédemment, le droit français prohibe toutes mesures d'éloignement à l'encontre d'un mineur étranger.

Dans ce cadre, il est important de **garantir au jeune migrant qu'un éventuel retour au pays ne peut être envisagé que s'il donne son accord et si cela correspond à son intérêt supérieur**. En outre, un suivi doit être opéré dans le pays d'origine une fois le rapatriement effectué afin de s'assurer de la bonne prise en charge du MIE.

Conformément à la CIDE, le premier droit de l'enfant est de vivre auprès de ses parents ou des membres de sa famille proche. Ainsi, **le regroupement familial doit être facilité dans l'intérêt de l'enfant et après vérification des conditions dans lesquelles il sera pris en charge une fois la réunification opérée**.

- Le cas particulier des mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile

Le cas particulier des MIE demandeurs d'asile fait l'objet d'une attention toute particulière. Il s'agit d'une part de leur assurer une protection suffisante pendant toute la durée de l'examen de leur demande d'asile et d'autre part d'adapter ce délai d'attente à la situation du mineur, dont la vulnérabilité est accentuée du fait de son jeune âge. **Un délai d'examen de la demande d'asile réduit pour les mineurs** constitue une garantie conforme à la protection de l'enfance.

Le Règlement Dublin II⁵² est un règlement européen qui pose les principes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile au sein de l'UE. Conformément à ce texte, certains demandeurs d'asile sont susceptibles d'être renvoyés dans des pays de l'Union où les garanties et normes de protection applicables sont très faibles. Les implications et conséquences de ce règlement sont largement discutées et dénoncées par les associations de défense des demandeurs d'asile, le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés ou encore par le HCR. Il apparaît donc légitime que le statut du MIE demandeur d'asile revendiqué par les associations, pour une protection optimale, consacre la **suspension de l'application de ce règlement aux MIE**.

Associées les unes aux autres, ces différentes revendications constituent un projet de statut prometteur pour les MIE. Avec une consécration législative et une application rigoureuse de ce dernier, le système français de prise en charge des mineurs migrants franchirait une étape clef.

Parallèlement à cette avancée de taille, la pratique quotidienne des acteurs agissant auprès des MIE doit elle aussi faire l'objet d'une analyse approfondie afin de parvenir à une amélioration significative du système de prise en charge.

⁵² Règlement européen Dublin II, (CE) n°343-2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

II. Vers une prise en charge optimisée et plus adaptée aux mineurs isolés étrangers

Afin de garantir l'efficacité du système de prise en charge des MIE sur le terrain, une réorganisation générale s'impose, allant de la répartition claire des compétences entre les différents intervenants à la mise en place d'une coordination de qualité (A).

En ce qui concerne l'instauration d'une prise en charge davantage adaptée au public spécifique que sont les MIE, il s'agit là d'une part, d'organiser l'action d'acteurs pertinents et sensibilisés à cette problématique et d'autre part de mettre en œuvre un processus de prise en charge structuré et adéquat (B).

A. Clarification des rôles et mise en place d'une coordination pour une prise en charge plus efficace

Alors même que le phénomène des MIE s'intensifie depuis plusieurs années sur le territoire français, sur le terrain, la prise en charge est encore loin d'être équitable et optimale. Parmi les pistes d'amélioration existantes, la répartition des compétences entre les différents acteurs et plus spécifiquement celle entre l'Etat et les départements est un point de départ nécessaire (1). Une fois ces rôles redistribués, il conviendra de mettre en place et d'approfondir les systèmes et moyens de coordination envisageables afin d'enclencher une harmonisation des pratiques de prise en charge des MIE sur l'ensemble du territoire (2).

1. Répartition des compétences : Etat, département, associations

Tel que nous l'avons déjà évoqué précédemment, il est désormais acté dans les textes qu'un MIE est considéré comme étant en danger du seul fait de son isolement au sens des articles L. 221-1 du Code de l'action sociale et des familles et 375 du Code Civil. L'acceptation de ce principe engendre une application immédiate et sans condition des garanties et mesures de protection de l'enfance (administratives et judiciaires) du système français pour l'ensemble des MIE qui arrive sur le territoire national.

Sur cette base et conformément à la législation en vigueur, c'est au département par le biais du service d'ASE qu'il revient d'assurer un soutien matériel, éducatif et psychologique au MIE.

Pourtant, si le cadre législatif semble clair, en pratique les conseils généraux ne l'appliquent pas tous de la même manière. Cet état de fait était relevé dans le rapport de 2005 des services de l'Inspection générale des affaires sociales : « *l'attitude des conseils généraux est plus ou moins ouverte : certains, la plupart, affichent une volonté d'apporter à ces jeunes comme aux autres les meilleures chances de protection et d'insertion ; d'autres ne les accueillent qu'à regret (...)* »⁵³.

La réticence des départements à ce sujet s'explique en premier lieu par le coût élevé d'une telle prise en charge. Si on ajoute à cela le fait que certains départements sont largement plus touchés par le phénomène que d'autres (tel que Paris, la Seine-Saint-Denis, le Nord, le Pas-de-Calais, les Bouches du Rhône...), il apparaît clairement que le budget de prise en charge pour les MIE peut devenir une charge financière plus qu'imposante pour certains d'entre eux. Le deuxième argument avancé par les conseils généraux pour justifier leur mécontentement concerne un manque de moyens. Ils font le constat d'un système de protection de l'enfance d'ores et déjà saturé par la prise en charge des mineurs nationaux et qui ne saurait supporter la charge des mineurs étrangers en supplément.

Forts de ce constat, les conseils généraux les plus concernés ont élevé leur voix à ce sujet et revendiqué une participation partielle voire totale de l'Etat aux frais engagés pour la prise en charge des MIE. Selon eux, la problématique des MIE relève de sa compétence puisqu'elle touche à la compétence régaliennne de l'Etat qu'est la gestion des flux migratoires.

L'Etat, forcé à réagir, s'est attelé à mettre en place et à financer quelques projets, plus spécifiquement sur le territoire parisien et ses alentours, particulièrement touché par l'arrivée des MIE du fait de la proximité de l'aéroport d'Orly :

- 1999 : création du Centre d'Accueil et d'Orientation pour les Mineurs Etrangers Isolés Demandeurs d'Asile (CAOMIDA) ;

⁵³ « Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France », Rapport n°2005 019, J. BLOCQUAUX, A. BURSTIN et D. GIORGI, Membres de l'Inspection générale des affaires sociales, Janvier 2005, p. 11.

- 2002 :
 - création du Lieu d'Accueil et d'Orientation de Taverny ;
 - mise en place du système d'accueil d'urgence des MIE en région parisienne dit « dispositif Versini ».

A l'heure actuelle, malgré les avancées timides et l'aide de l'Etat de manière localisée, les MIE sont inégalement et souvent mal pris en charge sur le territoire français : absence de structures adéquates, engorgement des structures dédiées aux MIE dans les départements les plus touchés, mauvaise volonté de ces départements qui s'estiment exploités... Ces jeunes migrants sont victimes du litige qui oppose l'Etat aux départements.

C'est dans ce cadre qu'un réaménagement des rôles a été pensé et proposé par différents intervenants : pouvoirs publics, associations... La tendance générale du schéma qui en ressort s'organise de la manière suivante :

L'Etat se verrait attribuer la charge de l'accueil d'urgence du mineur isolé étranger. Ainsi, il serait en charge de :

« - *mettre à l'abri, dans des structures appropriées et intégralement financées sur son budget, tout mineur repéré*

- *d'évaluer la situation du mineur, rechercher le titulaire de l'autorité parentale, estimer son âge afin de lui donner un statut, analyser son projet migratoire et proposer une orientation si le retour dans le pays d'origine est impossible*

- *d'organiser, en évaluant l'intérêt supérieur du mineur, son retour en vertu du principe édicté par la convention relative aux droits de l'enfant, selon lequel un enfant a le droit de vivre dans son milieu familial.* »⁵⁴.

Cela signifie qu'à l'instar de ce qui a été mis en place sur la région parisienne, l'Etat devrait organiser l'accueil d'urgence de ces mineurs sur l'ensemble des départements où cela s'avère nécessaire. Cela s'effectuerait par la création et le financement de Centres d'accueil d'urgence pour mineurs isolés assurant la mise à l'abri, un diagnostic et une évaluation en vue de pouvoir proposer le meilleur accompagnement qui soit au mineur étranger et une orientation personnalisée en fonction de son profil (projet, situation administrative...).

⁵⁴ « Les Mineurs Isolés Etrangers en France », I. DEBRE, Sénateur des Hauts de Seine, Parlementaire en mission auprès du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés, Mai 2010, p. 84.

En ce qui concerne le département, il garderait ses attributions actuelles de protection de l'enfance. Il s'agirait alors pour lui :

« - *d'accueillir les mineurs isolés étrangers qui lui sont confiés par l'autorité judiciaire conformément aux dispositions de la loi de 2007 réformant la protection de l'enfance*

- *d'organiser le suivi éducatif du mineur jusqu'à sa majorité, voire au-delà s'il est admis que le mineur considéré peut bénéficier d'un contrat jeune majeur qui contribuera à son insertion sociale et professionnelle*

- *d'organiser sa protection matérielle et morale.* »⁵⁵.

Pour que cette articulation des compétences puisse être effective et respectée, il convient naturellement qu'elle soit organisée et actée dans le cadre législatif.

A terme donc, les MIE devraient pouvoir bénéficier d'un accueil d'urgence spécifique et personnalisé organisé par l'Etat puis de la prise en charge de droit commun de protection de l'enfance assurée par les services d'ASE des différents départements.

Dans l'attente de cette formalisation et afin d'assurer une protection décente aux MIE, les départements doivent assumer pleinement leur rôle de protection de l'enfance tel qu'il leur est dévolu par la loi.

Au cœur des actions de prise en charge des MIE, les associations sont un pilier de l'organisation actuelle et à venir. Que ce soit sur le terrain, de l'arrivée du mineur isolé sur le territoire français jusqu'à son accompagnement à plus long terme, ou par ses actions de plaidoyer, le monde associatif est particulièrement actif sur tout ce qui concerne les MIE.

Cependant, si leur action est fondamentale, les pouvoirs publics ne peuvent continuer à se reposer de manière trop importante sur les associations.

Ainsi, au vu de la répartition des compétences évoquée au sein de cette sous-partie, il convient d'envisager une coordination efficace, capable d'assister, d'organiser et de surveiller le bon déroulement de la prise en charge et la participation de chacun des acteurs en fonction des compétences qui lui sont attribuées.

2. Vers une coordination des actions et des moyens

L'une des premières difficultés dans le cadre de la prise en charge des MIE concerne le manque de fiabilité des données statistiques disponibles. L'Office Français de Protection des

⁵⁵ *ibid.*

Réfugiés et des Apatrides (OFPRA) est le seul organisme à publier dans son rapport annuel des statistiques précises sur le nombre de MIE ayant procédé à une demande d'asile.

En ce qui concerne les statistiques de la Police Aux Frontières (PAF), ces dernières ne permettent pas d'avoir une vision globale de l'ampleur du phénomène puisqu'elles ne rendent compte que des arrivées de MIE sur les cinq points d'entrée les plus importants du territoire que sont : les aéroports de Roissy, Orly et Marseille ainsi que les ports de Marseille et de Sète. Tous les mineurs étrangers qui franchissent la frontière par la voie terrestre ou qui entrent accompagnés d'une personne adulte puis sont abandonnés échappent donc à cette comptabilisation. Cette dernière s'avère donc peu précise.

Pour finir, les mineurs étrangers accueillis par l'ASE ne sont malheureusement pas officiellement recensés sur le plan national. Les données recueillies par les conseils généraux ou encore par les juridictions sont donc loin d'être homogènes et fiables.

Si l'ensemble de ces constatations révèle des données sous représentatives du phénomène, il peut au contraire arriver qu'un même MIE soit recensé plusieurs fois tout au long de son parcours migratoire sur le territoire français. Dans ce nouveau cas, la comptabilisation est également faussée mais cette fois à la hausse.

Il s'avère donc urgent dans un premier temps d'élaborer et de mettre en place des outils d'observation et de statistique. Une fois recueillies par les différents acteurs soigneusement désignés et à l'échelon considéré comme le plus judicieux (très certainement départemental), ces données seraient centralisées au niveau national.

Il serait alors d'autant plus facile d'appréhender un phénomène que l'on connaît mieux et que l'on est capable d'analyser.

Si aujourd'hui les départements concernés par la problématique des MIE ont le plus souvent d'ores et déjà tentés d'élaborer une organisation et un minimum de coordination entre les différents intervenants, il apparaît urgent d'instaurer une véritable base commune d'organisation sur l'ensemble du territoire national.

Cette coordination, pour être efficace, pourrait se décomposer en deux niveaux : l'un dit territorial et l'autre gouvernemental, de préférence interministériel. Il s'agit de la proposition faite par Isabelle Debré dans son rapport sur les MIE en France en Mai 2010.

Ainsi, le premier niveau de coordination consisterait en une plateforme opérationnelle territoriale. Qu'elle soit départementale, interdépartementale ou régionale en fonction des besoins et de l'ampleur du phénomène sur la zone concernée, il s'agirait là d'une organisation locale, au plus près du terrain et des intervenants. La plateforme devrait être le lieu de rencontre et d'analyse de tous les types d'acteurs de la prise en charge des MIE : juristes, éducateurs, professionnels de santé... Cette pluridisciplinarité est un gage d'efficacité dans le cadre de l'orientation de la prise en charge. Une fois accueilli, hébergé et son profil évalué, le mineur se verrait proposer un accompagnement cohérent et adapté à ses besoins et son parcours. Mûrement réfléchi, cette décision d'orientation et d'accompagnement serait du même coup plus facile à mettre en œuvre par les acteurs de la prise en charge que sont les services de protection de l'enfance au niveau départemental ou encore les associations.

L'ensemble de ces plateformes territoriales réparties sur les différents territoires touchés par l'arrivée de MIE serait coordonné par la plateforme interministérielle, au niveau supérieur.

La proposition de plateforme interministérielle faite par Madame Debré au sein de son rapport envisagea la désignation de la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ) pour son pilotage. En effet, la DPJJ constitue un point de ralliement adapté, au croisement des différents ministères impliqués dans la problématique de la prise en charge des MIE : ministère de l'Intérieur, de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire, ministère de la Justice et des Libertés, ministère des Affaires Etrangères et Européennes, ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction Publique, ministère de l'Education nationale, ministère de la Jeunesse et des Solidarités et enfin le secrétariat d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme.

La désignation d'un interlocuteur unique et dédié à la problématique de prise en charge des MIE constitue un gage de prise en compte du phénomène au plus haut niveau de l'Etat ainsi qu'une coordination et une harmonisation du système de prise en charge sur l'ensemble du territoire français.

Dans l'hypothèse d'un réacheminement du mineur étranger dans son pays d'origine, si et seulement si l'ensemble des conditions et garanties attachées à cette option sont remplies, la plateforme interministérielle, de par son importance et son influence, serait la garante du bon déroulement de la procédure dans le meilleur intérêt de l'enfant.

Le 30 décembre 2010, le Premier ministre, inspiré par les propositions du Rapport de Madame Debré, a décidé de confier au ministère de la Justice et des Libertés et plus

précisément à la DPJJ une mission de coordination de l'action de l'Etat au bénéfice des mineurs isolés étrangers.

A l'appui des propos de Madame Debré, la direction de projet « mineurs isolés étrangers » créée tout spécialement au sein de la DPJJ, travaille d'ores et déjà sur les points suivants :

- La construction d'un outil de mesure et de suivi ;
- La formation des administrateurs ad'hoc ;
- La mobilisation des sources de financement européennes ;
- Le renforcement de la coopération avec les pays d'origine des mineurs ;
- La construction d'un dispositif territorial cohérent et homogène sur tout le territoire national ;
- La situation particulière et le traitement spécifique qui doit être mis en place pour la Guyane et Mayotte. ⁵⁶

Une nouvelle organisation et la mise en place d'une coordination, telles qu'elles viennent d'être exposées précédemment, amènent logiquement à traiter du sujet de leur financement.

L'idée d'un fond dédié à la problématique des mineurs isolés étrangers est donc également abordée par Madame Debré au sein de son rapport. Le fond pourrait être adossé au fond national de protection de l'enfance créé par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Vecteur de simplification, il permettrait de réunir dans un seul et même fond l'ensemble des budgets répartis au sein des différents ministères concernés par la thématique des MIE.

L'argent à disposition sur ce fond aurait pour objectif premier de financer la construction, l'ouverture et les frais de fonctionnement d'établissements spécialisés dans la prise en charge des MIE tels que ceux ayant vu le jour sur la région parisienne.

Suite aux diverses revendications des conseils généraux quant à la charge financière que représente la prise en charge des MIE, l'objectif du fond serait donc de les en décharger de façon substantielle. Cette possibilité, pour les départements les plus concernés, ne pourrait s'exercer qu'à partir de certains seuils attestant d'une charge financière exagérée.

⁵⁶ Laurence VAGNIER, Directrice de projet « mineurs isolés étrangers » à la DPJJ, « Une mission de coordination au bénéfice des mineurs isolés étrangers », *Protection de l'enfance*, Forum n°53 – juillet 2010, p. 7.

Les plateformes territoriales et interministérielles, au-delà de leur rôle de garantes de la cohérence du dispositif, seraient le levier d'une nécessaire uniformisation des pratiques de prise en charge des MIE sur l'ensemble du territoire national.

Il est important que tous les départements concernés puissent partager leurs expériences et identifier les pratiques qui fonctionnent le mieux. Ainsi, ces bonnes pratiques pourraient être diffusées puis dupliquées au sein des territoires où cela s'avère nécessaire.

A côté de cette harmonisation des pratiques, les départements, une fois leurs besoins spécifiques identifiés, pourraient affiner et adapter leur prise en charge au profil des MIE les plus fréquemment accueillis.

L'optimisation de la prise en charge pourrait donc s'effectuer par l'intermédiaire des divers leviers évoqués ci-dessus. Pour garantir une efficacité accrue du système, il est également important d'envisager son adaptation et sa spécialisation en fonction du public visé : les MIE.

B. La nécessité d'une prise en charge adaptée en termes d'acteurs et de procédure

Afin d'atteindre un niveau de prise en charge plus adapté aux MIE et de ce fait plus efficace, le système actuel doit passer par des remises en question et modifications substantielles. De par leurs parcours de vie atypiques et leurs statuts spécifiques de mineur et de non nationaux, les MIE doivent être pris en charge par des acteurs pertinents, dont la compétence permet de répondre efficacement à leur besoins, mais également des acteurs informés et formés de manière suffisante sur la spécificité de ce public hors norme (1).

Nous verrons ensuite qu'une procédure efficace de prise en charge des MIE s'est dessinée au fil des années d'expérience auprès de ces mineurs au parcours atypique. Une fois appliquée et organisée de manière optimale sur l'ensemble du territoire français, cette procédure permettrait d'assurer un accueil adapté, cohérent et sûr au mineur étranger (2).

1. L'intervention d'acteurs pertinents, compétents et suffisamment informés

Comme évoqué précédemment, la présence sur le sol français d'un MIE devrait provoquer d'une part la saisine du juge des enfants afin de mettre un terme à la situation de danger dans

laquelle il se trouve et d'autre part celle du juge des tutelles dans le but d'organiser sa représentation juridique.

Pourtant, si la première initiative est bien souvent de prendre en compte la situation d'isolement et de danger du mineur et donc de provoquer la saisine du juge des enfants, la seconde qui consiste à s'adresser au juge des tutelles est largement plus aléatoire. Ceci est d'autant plus surprenant que la situation découlant du statut de mineur sans représentant légal, dans l'incapacité d'effectuer la moindre démarche administrative ou judiciaire, est tout aussi problématique que celle de danger dans laquelle il se trouve du fait de son isolement. Or, le seul magistrat en capacité de régler et d'organiser la représentation juridique du mineur, en l'occurrence étranger, est bel et bien le juge des tutelles. Une fois son tuteur désigné, le mineur est en mesure de faire respecter ses droits et de les exercer de manière effective. Depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance, c'est plus précisément le juge aux affaires familiales qui est compétent lorsqu'il s'agit de statuer sur la tutelle d'un mineur. En fonction du degré d'isolement du MIE, le juge ordonne soit une tutelle d'Etat⁵⁷ soit une tutelle par conseil de famille⁵⁸. Le cas de figure de la tutelle d'Etat est le plus fréquent et est privilégié lorsque l'isolement du mineur est avéré et complet.

La délégation d'autorité parentale relève également de la compétence du juge aux affaires familiales.

Outre ce problème de saisine trop aléatoire du juge aux affaires familiales, il est important de rappeler la trop grande variabilité des pratiques des différents tribunaux ayant à faire au cas des MIE. Pour contrer cette inégalité de traitement, il convient de faire remonter les bonnes pratiques des juridictions au niveau national afin de pouvoir les capitaliser puis les diffuser sur l'ensemble du territoire.

La spécialisation de certains juges pour enfants constitue une bonne avancée dans le cadre de l'amélioration de la prise en charge du MIE et plus spécialement de l'harmonisation des pratiques. En effet, l'existence de magistrats spécialisés sur le sujet des MIE favorise l'émergence de pratiques de référence susceptibles d'être transmises et dupliquées au sein d'autres tribunaux.

⁵⁷ La tutelle d'Etat consiste à confier la représentation légale du MIE au Président du Conseil général du département concerné, qui lui-même la délèguera au service de l'ASE.

⁵⁸ La tutelle par conseil de famille ne peut être envisagée que lorsqu'une personne manifeste un intérêt pour le MIE et semble suffisamment proche de lui pour accepter de le prendre en charge matériellement et sur le long terme. Cette même personne sera alors désignée comme tuteur et sera entourée de trois autres personnes (travailleurs sociaux, amis, enseignants...) pour composer le conseil de famille.

D'autre part, le juge spécialisé, mieux informé et ayant de meilleures connaissances de la problématique en question ainsi que de la législation y afférant et des différents interlocuteurs et partenaires à sa disposition, est d'autant plus enclin à prendre la décision la plus adaptée au mineur étranger.

Si la spécialisation des magistrats concernés par la thématique des MIE existe d'ores et déjà dans certains tribunaux, il serait urgent de généraliser cette pratique et de l'appliquer à l'ensemble des tribunaux qui ont à traiter de cette problématique.

De la même manière, la mise en place de formations spécifiques et uniformisées à destination de l'ensemble des acteurs intervenant à un moment ou à un autre de la prise en charge des MIE est fondamentale.

Le premier acteur se trouvant en contact avec les mineurs étrangers est la police aux frontières. Dans un rapport datant d'octobre 2009⁵⁹, l'association Human Rights Watch évoque les abus de la PAF à l'encontre des MIE (traitements inhumains et dégradants, menaces d'expulsion, pressions injustifiées exercées sur les mineurs...). Pourtant, le premier contact avec le MIE devrait être organisé et pensé de façon à ce qu'il puisse se sentir en sécurité et en confiance. Cette rencontre est décisive pour le mineur étranger qui, s'il est accueilli correctement, sera en confiance pour raconter son véritable parcours et ses projets de migration et pourra bénéficier d'un accompagnement plus adapté.

Pour ce faire, il est urgent d'élaborer et de diffuser au personnel de la PAF de nouvelles directives claires et contraignantes prohibant l'expulsion de tout mineur avant qu'il ait pu rencontrer un administrateur ad'hoc et demander conseil à un avocat. Mais cette mesure ne sera totalement bénéfique que si elle est accompagnée d'une information et d'une formation spécifique de la PAF sur la problématique des MIE. Cette formation devrait traiter non seulement des normes en vigueur applicables aux mineurs mais également du comportement à adopter face à ce public spécifique afin d'établir un premier contact satisfaisant et sécurisant.

En ce qui concerne le sort des MIE demandeurs d'asile, il serait envisageable et bénéfique de créer une section spéciale dédiée aux mineurs isolés étrangers au sein de l'OFPRA. Les agents de protection en charge des dossiers de MIE disposeraient de compétences en matière d'entretien et d'écoute des mineurs et seraient plus informés sur le phénomène, son ampleur et

⁵⁹ « Perdus en zone d'attente, Protection insuffisante des mineurs étrangers isolés à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle », Simone Troller, chercheuse à la division Droits de l'enfant de Human Right Watch, Octobre 2009.

ses conséquences. Forts de ces adaptations non négligeables, les demandes d'asile déposées par les MIE seraient examinées de manière plus homogène et équitable et les décisions rendues davantage éclairées.

Comme évoqué précédemment au sein de la sous-partie dédiée à la mise en place d'un statut plus protecteur pour le MIE, le maintien en zone d'attente du mineur est subordonné à la désignation d'un administrateur ad'hoc. Ce dernier est mandaté pour assister et représenter le mineur dans toutes les procédures administratives et judiciaires relatives à son maintien en zone d'attente. A l'heure actuelle, aucune condition spécifique n'est formulée concernant les connaissances de l'administrateur en droit des étrangers et droit d'asile. Le décret du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad'hoc qui a introduit l'article R. 114-1 du CESEDA impose simplement de « *s'être signalé depuis un temps suffisant par l'intérêt porté aux questions de l'enfance et par ses compétences* ». On remarque aisément l'accent donné plus particulièrement à l'intérêt qui doit être porté à la thématique de l'enfance mais l'absence de mention des compétences juridiques adaptées. A l'appui de ce constat, il est clair que cette formulation peut entraîner la désignation de personnes totalement incompetentes en droit des étrangers et droit d'asile et du même coup une réelle inégalité de traitement entre les MIE.

Le manque ou le peu de connaissances des administrateurs ad'hoc est pallié par la mise en place de formations initiales et continues. Ces formations sont organisées et développées par les associations disposant de l'agrément pour représenter les MIE en qualité d'administrateur ad'hoc. Afin d'assurer une compétence homogène des administrateurs ad'hoc et donc une prise en charge plus équitable et optimale aux MIE, le sénateur Madame Debré s'est penchée sur ce point en proposant la mise en place d'une formation nationale commune. Cette formation proposerait des modules communs dont le contenu serait entièrement adapté à la prise en charge spécifique des MIE : introduction à la problématique des mineurs isolés étrangers en France (historique, données statistiques...), description et analyse approfondie des profils de MIE, cours en quantité suffisante sur les procédures relevant du droit des étrangers et du droit d'asile, modules pratiques de mise en situation...

Un autre point relatif aux administrateurs ad'hoc pouvant faire l'objet d'une amélioration, concerne la durée de leur mission auprès du MIE. Une fois le maintien en zone d'attente écoulé, lorsque le mineur étranger est autorisé à entrer sur le territoire, la mission de l'administrateur prend fin. Le relai est pris généralement par le Service Educatif Auprès du

Tribunal (SEAT) concerné. La multitude des acteurs intervenant de l'arrivée sur le territoire jusqu'à la prise en charge des mineurs étrangers par les services de l'ASE peut être perturbante pour des enfants qui sont déjà fragilisés. De ce fait, il pourrait être envisagé d'étendre la mission de l'administrateur ad'hoc auprès du MIE jusqu'au moment de son accueil physique en établissement ou en famille. Cette adaptation permettrait de faciliter la création d'une relation de confiance plus stable avec le mineur et de mieux prendre en compte son intérêt et ses besoins.

Pour finir, les travailleurs sociaux présents à quelque étape que ce soit de la prise en charge du MIE devraient pouvoir bénéficier d'une formation spécifique leur permettant d'effectuer leurs missions dans de meilleures conditions et de façon plus adaptée aux mineurs dont ils ont la charge.

Si, comme nous venons de le démontrer, la formation et le choix des acteurs sont essentiels, l'élaboration d'un processus de prise en charge du MIE adapté à ses caractéristiques et besoins s'avère tout aussi fondamentale.

2. Un circuit de prise en charge spécifique

A l'appui d'une pratique vieille de plusieurs dizaines d'années, il est aujourd'hui possible de mettre en avant un processus type de prise en charge des mineurs isolés étrangers. Ce processus se décompose en trois phases distinctes et essentielles : la mise à l'abri ou accueil d'urgence, la phase cruciale d'évaluation et d'orientation et enfin l'accueil à long terme.

Comme nous avons déjà pu l'évoquer précédemment au sein de la sous-partie dédiée à la clarification des rôles et à la mise en place d'une coordination, les deux premières étapes devraient à terme relever de la compétence de l'Etat. En ce qui concerne, la troisième et dernière étape, il s'agit d'ores et déjà d'une prise en charge départementale par l'intermédiaire notamment de l'ASE.

- Accueil d'urgence ou mise à l'abri du MIE

Cette première étape a pour principale caractéristique sa courte durée. Or, conformément à l'article L. 223-2 du CASF, l'ASE n'est tenue de saisir l'autorité judiciaire de la présence

d'un enfant mineur étranger que dans un délai de cinq jours suivant la date de l'accueil. Cette phase de mise à l'abri ne rentre donc pas forcément dans le cadre de la procédure d'un placement par ordonnance de magistrat. Cet « *accueil (plus) souple répond à la fois à la réalité du phénomène et aux besoins de ces jeunes, un certain nombre n'ayant pas pour projet de rester.* »⁶⁰. C'est d'ailleurs notamment le cas de la zone de Calais qui accueille pour la plupart des MIE en transit.

En effet, il s'agit dans les premiers instants de permettre au jeune étranger de prendre quelques jours de repos durant lesquels il est logé, nourri et écouté. Généralement arrivés par voie terrestre, les jeunes sont repérés lors de maraudes ou se manifestent de leur plein gré.

Afin d'établir un climat de confiance et donner un bénéfice certain à cette première phase, la prise en charge doit être totalement adaptée au public des MIE approchés. Cette adaptation doit passer par la mise à disposition de lieux de taille réduite en terme de mineur accueillis, lieux dans lesquels les règles de vie sont assouplies et où est favorisée la prise des repères des MIE (communication par le biais d'une langue qu'il connaît, hébergement avec des jeunes de même origine, habitudes et mode de vie...).

En fonction de la situation du mineur, cette phase lui offre une prise en charge temporaire pour la durée de son transit vers une nouvelle destination ou bien tout simplement lui laisse le temps de préciser son projet à plus ou moins long terme.

La mise en œuvre de cette première phase est encore peu développée. Il existe actuellement le dispositif parisien « Versini » mais également des centres d'accueil en Seine-Saint-Denis et à Lille. Ces dispositifs existants offrent des hébergements de tous types : appartements sous surveillance de travailleurs sociaux, établissements dédiés, chambres d'hôtel...

Ces dispositifs, pour une prise en charge renforcée sur l'ensemble du territoire français, doivent être généralisés à tous les départements les plus touchés par le phénomène des MIE.

Une fois la phase d'accueil d'urgence achevée, le mineur étranger peut être pris en charge de manière plus approfondie par des structures spécialisées dans l'évaluation et l'orientation des MIE.

- Phase d'évaluation et d'orientation du MIE

Cette phase est vécue comme le premier stade de prise en charge pour les MIE sortant de zone d'attente, le deuxième pour ceux des MIE ayant d'ores et déjà bénéficié de l'accueil

⁶⁰ « Les Mineurs Isolés Etrangers en France », I. DEBRE, Sénateur des Hauts de Seine, Parlementaire en mission auprès du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés, Mai 2010, p. 42.

d'urgence. Sa durée est variable en fonction de chaque mineur, pouvant s'étendre de six semaines à quatre mois.

Lors de cette nouvelle étape, il est alors question d'évaluer la situation globale du mineur afin de statuer sur son projet de vie en France, dans son pays d'origine voire dans un autre pays. Cette décision est logiquement prise en fonction du seul intérêt supérieur du mineur étranger. L'étape de l'évaluation garantit une orientation réussie mais plus encore la construction d'un projet de vie approprié et réaliste.

Les structures qui procèdent à cette évaluation ont également pour compétence d'enclencher les démarches nécessaires pour mettre en œuvre l'orientation personnalisée du jeune étranger : dépôt de dossier de demande d'asile, de régularisation, obtention d'un laissez-passer pour un éventuel retour au pays...

Pendant tout le temps de cette étape de prise en charge, le MIE doit pouvoir bénéficier d'un accompagnement thérapeutique adapté alliant des soins d'ordre physique et un suivi psychologique souvent nécessaire.

Avec un recul suffisant, il est aujourd'hui admis parmi les différents intervenants que la structure dédiée à l'évaluation et l'orientation du MIE doit être de taille réduite, assurer une ouverture culturelle suffisante et une ambiance propice à l'épanouissement et la mise en confiance du mineur.

Afin d'organiser une prise en charge optimale et adaptée aux MIE, chaque département devrait bénéficier de structures telles que celles qui viennent d'être décrites.

Si, dans l'intérêt du mineur, l'option choisie est le maintien sur le territoire français, l'évaluation approfondie et globale⁶¹ effectuée par une équipe pluridisciplinaire permet de faciliter son insertion et de l'orienter correctement vers les services de protection de l'enfance pour une prise en charge à plus long terme.

- L'accueil à long terme du mineur isolé étranger

L'étape finale de la prise en charge est logiquement la plus longue. Il s'agit de prendre en charge le MIE dans le cadre du droit commun de protection de l'enfance.

⁶¹ L'évaluation globale doit prendre en compte les différents facteurs liés à la problématique spécifique du MIE concerné. Il convient donc de procéder, notamment, à l'analyse des éléments suivants : parcours et contexte migratoire, degré d'isolement en lien avec la situation familiale, états de santé physique et psychique, parcours et niveau scolaire, situation administrative et juridique....

En fonction de l'âge du mineur étranger mais surtout des places disponibles dans les différentes structures, ce dernier pourra être hébergé dans un foyer de l'enfance (départemental ou associatif), dans un hôtel social, au sein d'une famille d'accueil ou bien dans des structures spécialisées. Quelque soit le type d'hébergement retenu, le MIE doit y bénéficier d'un suivi éducatif jusqu'à sa majorité ainsi que d'une protection matérielle et morale adéquate.

Les départements les plus concernés par le phénomène des MIE mettent en avant l'insuffisance d'une simple aide financière de l'Etat concernant cette prise en charge au long cours. En effet, elle induit des coûts exorbitants du fait de la nécessaire création de nouveaux dispositifs, du recrutement du personnel suffisant pour faire fonctionner et de l'entretien de ces établissements. Ils revendiquent la mise en place d'un système de transfert et de partage des MIE à prendre en charge avec les départements voisins, qui, moins touchés par le phénomène, disposent de services d'aide à l'enfance moins saturés.

Pour une meilleure répartition et donc une meilleure prise en charge des MIE, il conviendrait donc de penser à une organisation et une solidarité interdépartementale.

En ce qui concerne le cas particulier des MIE demandeurs d'asile, des conditions de prise en charge spécifiques ont déjà été évoquées mais ne sont encore qu'à l'état de projet : création de structures spécialisées avec un financement mixte Etat – département ou pour les plus mineurs les plus âgés, création de places adossées aux Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA).

PARTIE II : LA NECESSITE D'UNE VISION SUPRANATIONALE POUR UNE PRISE EN CHARGE OPTIMALE DES MINEURS ISOLEES ETRANGERS

La migration est par essence un phénomène d'envergure internationale en ce qu'elle implique la traversée d'une ou plusieurs frontières. Il s'agit de quitter un pays pour s'intégrer dans un autre. Dans ce cadre, il apparaît clairement qu'une prise en charge supranationale des MIE⁶² est essentielle.

Le cadre plus restreint et intégré de l'Europe constitue une opportunité de gestion du phénomène particulièrement intéressante et pertinente en ce qu'elle apporte des moyens, outils et perspectives d'harmonisation et d'amélioration non négligeables. Malgré un positionnement européen encore trop hésitant, nous verrons que les initiatives et possibilités de perfectionnement du système de prise en charge des MIE ne manquent pas (I).

Au-delà de cette vision européenne, la mise en place d'une collaboration internationale entre les pays de départ et d'arrivée les plus concernés par le phénomène des MIE est également nécessaire. Qu'elle porte sur la prévention des migrations ou bien sur la prise et la mise en œuvre d'une décision durable pour le mineur migrant, cette coopération bien spécifique doit être développée de manière significative tout en lui assurant une protection maximale (II).

I. L'urgence d'un positionnement européen clair et contraignant

Pour plus de clarté, précisons que le cadre européen tel qu'il sera étudié dans ce mémoire concerne à la fois l'UE et le Conseil de l'Europe. Nous présenterons donc chacune de leurs visions et initiatives dans le cadre de la prise en charge des MIE présents sur le territoire européen (A). Puis nous développerons l'ensemble des opportunités d'évolution susceptibles de découler d'un réel engagement de l'Europe (B).

⁶² Au niveau international et européen, les dénominations « mineur non accompagné » ou « enfant séparé » sont davantage utilisées. Ces termes seront donc rencontrés à plusieurs reprises au sein de cette deuxième partie.

A. Etat des lieux et analyse des initiatives européennes en matière de prise en charge des mineurs isolés étrangers

Après avoir brièvement fait état de la situation des MIE sur le territoire européen (1), nous envisagerons d'une part les initiatives de l'UE (2) et d'autre part celles plus nombreuses et engagées du Conseil de l'Europe (3).

1. Les mineurs isolés étrangers en Europe : évolution, constat et textes généraux

A l'image de la France, les statistiques européennes concernant les MIE sont très incomplètes et peu fiables. L'évolution du phénomène est sensiblement équivalente à celle de la France : repéré dans les années 70 au sein de différents Etats membres, il se développe plus amplement dans les années 90 pour enfin connaître une explosion depuis l'an 2000.

A l'heure actuelle, le chiffre de 100 000 est régulièrement évoqué pour décrire le nombre de MIE présents en Europe. Il semblerait qu'une majorité d'entre eux soient des jeunes garçons âgés de 14 à 17 ans.

Les seules données utilisables sont celles issues des organismes répertoriant et traitant les demandes d'asile au sein de chaque Etat membre. Ainsi, le Réseau européen des migrations recensait en 2008, un total de 11 292 mineurs étrangers non accompagnés demandeurs d'asile dans les 22 Etats membres ayant participé à son étude⁶³. Au sein de ces mêmes Etats membres, entre 2007 et 2008, les demandes d'asile des MIE ont subi une augmentation de 40,6%.

La nationalité de ces jeunes varie en fonction des années mais les origines afghane, irakienne ou africaine sont le plus souvent majoritaires.

En ce qui concerne les pays d'arrivée, après avoir touché l'Europe de l'Ouest et du Nord, le phénomène s'étend actuellement massivement au Sud de l'Europe. Ainsi, de plus en plus de pays sont concernés par cette problématique des MIE mais restent malheureusement trop peu engagés sur ce sujet.

⁶³ La synthèse et les rapports nationaux de l'étude « Reception, Return and Integration Policies for, and numbers of, unaccompanied minors » sont disponibles sur le site internet du Réseau européen des migrations : <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=115>

Face à cette expansion du phénomène, les MIE sont tout d'abord protégés de manière parcellaire mais contraignante par divers textes de nature européenne, qu'il s'agisse de l'Europe des 47 ou des 27.

Du côté du Conseil de l'Europe, les 47 Etats membres sont signataires de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et parties à la Charte sociale européenne, ainsi qu'à la Convention du Conseil de l'Europe relative à la lutte contre la traite des êtres humains.

En outre, les 27 Etats membres constituant l'UE sont signataires de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Ces différents textes apportent des garanties générales et des droits de base aux MIE. Cependant, après plusieurs années d'expérience, il s'avère qu'une accumulation de textes généraux ne suffit plus. Face à un phénomène grandissant et aussi préoccupant que celui des MIE, les Etats européens regroupés au sein du Conseil de l'Europe et de l'UE ont amorcé une démarche de prise en charge spécifique par l'élaboration et la rédaction de textes dédiés à cette problématique.

2. Les initiatives de l'Europe des 27

Au sein du premier article de sa Résolution du 26 juin 1997 concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers, le Conseil de l'UE définit les Mineurs Etrangers Non Accompagnés comme « *tous les nationaux de pays tiers de moins de 18 ans qui entrent dans le territoire des Etats membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux par effet de la loi ou de fait, et tant qu'ils ne soient pas effectivement à charge d'une telle personne (...) (tout comme) les mineurs nationaux de pays tiers qui furent laissés seuls après être entrés dans le territoire de l'Etat membre* »⁶⁴.

Il est important de préciser que cette résolution constitue une « norme minimale », les Etats membres étant libres d'appliquer une réglementation différente de celle établie dans cette résolution, à condition qu'elle soit plus favorable au mineur étranger.

C'est à partir de l'année 2009 que l'UE s'est emparée plus clairement du sujet des MIE. Cette démarche a d'autant plus de valeur qu'elle a explicitement été consacrée par les trois composantes du triangle institutionnel : Commission, Conseil et Parlement.

⁶⁴ Résolution du Conseil de l'UE concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers (97/C 221/03), 26 juin 2007.

Au sein d'une de ses communications datant du mois de juin 2009, la Commission européenne introduit les bases de la stratégie de l'UE sur les droits de l'enfant. Elle annonce dans le même temps l'élaboration d'un plan d'action qui sera dédié tout spécialement aux mineurs non accompagnés.

La même année, le Conseil européen adopte la nouvelle stratégie européenne pour la période 2010-2014 dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité par l'intermédiaire du Programme de Stockholm⁶⁵. L'objectif de cette stratégie consiste à rapprocher les législations des différents Etats membres afin de donner une nouvelle image de l'Europe, plus concrète et efficace. Il y valide notamment le projet d'élaboration d'un plan d'action pour les MIE évoqué quelques mois plus tôt par la Commission, et lui demande à cette occasion « *d'envisager des mesures pratiques visant à faciliter le retour du grand nombre de mineurs non accompagnés qui n'ont pas besoin de protection internationale* ».

La vision du Conseil est alors très clairement exprimée. En effet, s'il prend conscience de la nécessité d'une action européenne commune en la matière, le Conseil envisage et privilégie en priorité le retour au pays des MIE dès que cela s'avère possible.

Cette réalité caractérise tout particulièrement l'ambiguïté du comportement européen vis-à-vis de la problématique des MIE. Si l'Europe et ses institutions reconnaissent l'urgence de la situation pour ces jeunes migrants et connaissent leur obligation de respecter les grands principes internationaux des droits de l'enfant, ils restent bloqués par leur contrainte du contrôle des flux migratoires.

La Commission, lorsqu'elle rend son plan d'action pour les mineurs non accompagnés⁶⁶, nuance cette vision protectionniste en assurant que « *la solution ne saurait se limiter au retour* » des MIE dans leur pays d'origine. Elle insiste sur le caractère complexe et spécifique du phénomène, impliquant des solutions réfléchies et adaptées. Mais surtout, elle repositionne expressément l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi que l'ensemble des principes et garanties énoncés dans la CIDE ou encore dans la Charte des droits fondamentaux comme base inébranlable de la prise en charge des MIE.

La Commission entend créer une dynamique de solidarité et d'entraide où chacun aurait un rôle qui lui est propre : Etats membres, pays de départ et de transit, organisations internationales, acteurs concernés de la société civile.

⁶⁵ Le Programme de Stockholm – une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, adopté le 11 décembre 2009 par le Conseil européen.

⁶⁶ Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil, COM(2010)213 final, « Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014) », 6 mai 2010.

Le plan d'action démarre avec le constat de l'absence de données fiables et pertinentes. La Commission relève des carences non seulement en termes d'exhaustivité mais également en ce qui concerne l'harmonisation dans la manière de récolter les données. Elle invite donc à instaurer une procédure commune à tous les Etats membres avec l'aide des réseaux et agences d'ores et déjà existants tels que Frontex, Europol, le Réseau européen des migrations ou encore le Bureau européen d'appui en matière d'asile.

L'existence de statistiques uniformes, fiables et exploitables sur les MIE et leurs axes migratoires constituerait une base d'analyse fondamentale du phénomène, permettant d'élaborer un statut et une prise en charge adaptée sur le territoire européen.

C'est sur cette base que pourront s'inscrire les trois volets d'action édictés par la Commission que sont la prévention, l'accueil des MENA et la recherche de solutions durables.

« La prévention des migrations périlleuses et de la traite des êtres humains – Accroissement des capacités de protection dans le pays tiers » est le premier point développé par la Commission dans son plan d'action.

L'un des objectifs de la prévention consiste à envisager et développer dans les pays de départ des mineurs, un environnement sain, décent et porteur d'espoir et de perspectives d'évolution. Pour ce faire, il s'agit de poursuivre encore davantage la politique de coopération au développement déployée par l'UE sur les thématiques d'éducation, de santé, d'alimentation, de droits de l'Homme... tout en intégrant plus amplement les migrations et plus particulièrement celles des MIE.

Des activités de sensibilisation et d'information⁶⁷ doivent être développées au sein des pays d'origine et de transit. Elles peuvent porter aussi bien sur les risques et dangers de la migration clandestine que sur les alternatives à la migration au sein des pays de départ concernés. Cette démarche permettrait à la fois d'éviter le départ de jeunes dans des conditions dangereuses et d'identifier en amont les victimes potentielles de la traite des êtres humains. Le rôle des diasporas dans cette étape de sensibilisation et d'information revêt un caractère fondamental car il permettrait d'accroître largement l'impact de cette dernière.

Pour finir, la prévention entraîne également l'obligation de soutenir la mise en place et le bon fonctionnement de systèmes de protection de l'enfance efficaces. De ce fait, les enfants, mieux pris en charge par les institutions de leur propre pays, sont moins tentés de choisir la

⁶⁷ La prévention sous forme de sensibilisation et d'information dans les pays d'origine des MIE sera étudiée plus en détails au sein de la partie consacrée à la collaboration internationale entre pays de départ et pays d'arrivée des mineurs.

voie de la dernière chance, consistant à quitter seul le pays à la recherche d'un avenir meilleur.

L'accroissement des capacités de protection dans les pays tiers passe par la mise en place et/ou le soutien de programmes de protection proches des pays d'origine des MIE. Ces programmes peuvent consister en une amélioration des capacités législatives et administratives de ces pays sur cette problématique ou encore en une insertion des actions de protection de l'enfance au sein des programmes de protection régionaux d'ores et déjà existants.

L'« *Accueil et garanties procédurales dans l'UE* » constitue le second pilier du plan d'action de la Commission européenne. Il se décompose lui-même en différentes sections.

L'une de ces sections traite des « *Procédures lors du premier contact et normes de protection* ». La Commission y évoque la nécessité d'harmoniser et d'assurer certaines garanties aux MIE telles que leur représentation systématique (qu'ils soient demandeurs d'asile ou non), la nécessité d'être séparés des adultes dès qu'ils sont accueillis, le choix de lieux d'hébergement adaptés, l'accès à la santé et à l'éducation... Elle rappelle également que l'ensemble des actions à l'attention du mineur doivent nécessairement prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant.

La détermination de l'âge et la recherche de la famille font également partie des grands axes de garanties sur lesquelles la Commission souhaite mettre l'accent : le processus de détermination de l'âge en ce qu'il doit être particulièrement encadré pour être mis en œuvre dans les meilleures conditions et la recherche de famille du fait de sa connexion avec le principe du maintien de l'unité familiale.

La « *recherche de solutions durables* » est la dernière déclinaison du plan d'action sur les mineurs non accompagnés. Cette dernière partie analyse et décrit les différentes décisions qui peuvent être prises à l'encontre des MIE sur le long terme. Elle évoque également la manière dont ces décisions peuvent et doivent être prises tout en mettant une nouvelle fois l'accent sur le caractère fondamental de l'intérêt supérieur de l'enfant, plus spécialement lorsqu'il s'agit de décider de l'avenir à long terme du MIE.

Suite à la communication du Plan d'action pour les mineurs non accompagnés de la Commission au Parlement européen et au Conseil, ce dernier a rédigé des conclusions sur les

mineurs non accompagnés en juin 2010⁶⁸. Ce document reprend en grande partie les axes développés par la Commission.

Au vu de ces différentes publications, il apparaît clairement que l'UE prend conscience de l'importance du phénomène des MIE et souhaite s'engager à ce sujet. Cependant, aucun texte contraignant n'est encore adopté ce qui remet en cause l'efficacité de son action.

D'autre part, il est important de noter que pour garantir une protection juste et efficace à ces jeunes migrants, l'UE devra encore quelque peu modifier son point de vue concernant la « priorité » qu'elle donne encore au retour du mineur dans son pays d'origine. Car même si la Commission et le Conseil prônent la prise d'une décision fondée sur l'intérêt supérieur de l'enfant en ce qui concerne le projet de vie du mineur, ces derniers continuent de penser que « *Dans de nombreux cas, l'intérêt supérieur de l'enfant sera probablement de rejoindre sa famille et de grandir dans son propre environnement social et culturel.* »⁶⁹.

Cette prise de position de l'UE vient logiquement de l'ambiguïté inhérente à la problématique des MIE : la difficile conciliation entre la protection de ces enfants et la gestion des flux migratoires.

Dans ce cadre, le Conseil de l'Europe ne manque pas de rappeler à l'UE que « *Toutes ces options de solutions durables doivent être envisagées sur un pied d'égalité.* »⁷⁰. Il prend ainsi le parti d'assurer la protection la plus efficace possible aux MIE.

3. La protection accrue du Conseil de l'Europe

Au sein de la Recommandation de 2007 du Comité des Ministres aux États membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés, le Conseil de l'Europe donne une définition des mineurs migrants non accompagnés :

« *La présente recommandation vise les mineurs migrants non accompagnés qui se trouvent en dehors de leur pays d'origine, quel que soit leur statut, indépendamment de la cause de leur migration, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non. L'expression « mineurs migrants non*

⁶⁸ Conclusions du Conseil de l'Union Européenne sur les mineurs non accompagnés, 3018^{ème} session du Conseil JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES, 3 juin 2010.

⁶⁹ Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil, COM(2010)213 final, « Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014) », 6 mai 2010, p. 13.

⁷⁰ Rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population au sein de l'Assemblée parlementaire, « Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe », doc. 12539, 21 mars 2011, § 107.

accompagnés » inclue les enfants séparés. Elle inclut également les mineurs qui ont été laissés seuls après être entrés sur le territoire de l'Etat membre. ».

Il opère ensuite une distinction entre les termes « mineurs non accompagnés » et « enfants séparés » :

« Les mineurs non accompagnés sont des enfants âgés de moins de 18 ans, qui ont été séparés de leurs deux parents et d'autres membres de proches de leur famille, et ne sont pas pris en charge par un adulte investi de cette responsabilité par la loi ou la coutume.

Les enfants séparés sont des enfants âgés de moins de 18 ans, qui ont été séparés de leurs deux parents ou des personnes qui en avaient la charge à titre principal auparavant en vertu de la loi ou de la coutume, mais pas nécessairement d'autres membres de leur famille. Les enfants séparés peuvent donc être accompagnés par un autre membre adulte de leur famille. »⁷¹.

Cette distinction avait d'ores et déjà été effectuée en 2005 par le Comité des droits de l'enfant dans l'Observation générale n° 6 relative au traitement des mineurs non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine.

Au cours des dix dernières années, le Conseil de l'Europe a publié un bon nombre de recommandations sur le sujet des MIE. L'Assemblée a adopté deux recommandations, la première en 2003 sur la situation des jeunes migrants en Europe⁷² et une seconde deux ans plus tard sur la protection et l'assistance pour les enfants séparés demandeurs d'asile⁷³.

Depuis 2007, un programme d'action transversal « Construire une Europe pour et avec les enfants » ayant pour objectif d'intégrer la perspective des droits de l'enfant dans toutes les activités qu'il déploie a été initié par le Conseil de l'Europe.

La même année, le Comité des ministres a adopté une recommandation sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés⁷⁴. La notion de « projet de vie » repose sur un concept de durabilité. Il s'agit là d'un outil qui doit être appliqué de manière spécifique à chaque MIE. Il permet de définir des perspectives d'avenir en capacité de répondre durablement aux besoins du jeune migrant, en positionnant son intérêt supérieur au cœur du processus de décision. La détermination du projet de vie requiert nécessairement l'implication

⁷¹ Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des Ministres aux États membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés en date du 12 juillet 2007, p. 3.

⁷² Recommandation 1596 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la situation des jeunes migrants en Europe, 31 janvier 2003.

⁷³ Recommandation 1703 (2005) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la protection et l'assistance pour les enfants séparés demandeurs d'asile, 28 avril 2005.

⁷⁴ Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des Ministres aux États membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés en date du 12 juillet 2007.

effective du mineur et de sa famille et/ou de ses proches (s'ils ont pu être contactés) mais également celle des autorités compétentes, de son administrateur ad'hoc... Il est établi à l'appui d'une étroite communication et collaboration entre le pays de départ et le pays d'accueil.

Par cette recommandation, le Comité des ministres entendait également favoriser l'harmonisation des pratiques des Etats membres sur le sujet des MIE et ainsi leur assurer une meilleure protection quelque soit leur pays d'arrivée.

Plus récemment, au début de l'année 2011, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté deux nouveaux textes⁷⁵.

Ces textes définissent les normes minimales « adaptées aux enfants » pour traiter le problème des enfants migrants non accompagnés. Pour ce faire, l'Assemblée établit une liste de 15 principes et appelle les États membres du Conseil de l'Europe à les adopter et les appliquer de manière concrète afin de traiter la question des MIE arrivant à leurs frontières plus efficacement et avec plus de protection. Le maître mot de ces dernières publications reste définitivement le suivant : « *il faut que la protection de ces enfants, plutôt que le contrôle de l'immigration, soit le point de départ des politiques européennes qui doivent avant tout prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant.* »⁷⁶.

L'Assemblée insiste également sur la nécessité d'établir une collaboration étroite avec la Commission européenne sur la thématique des MIE. Leurs compétences respectives peuvent permettre d'identifier les lacunes dans la protection de ces jeunes migrants en situation de vulnérabilité extrême et d'y apporter des améliorations.

Au-delà de cette production de textes, le sujet des mineurs étrangers non accompagnés est également régulièrement abordé par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

En termes de jurisprudence, la Cour Européenne des Droits de l'Homme s'empare très régulièrement de la problématique situation des migrants et demandeurs d'asile au sein de l'UE. A l'occasion d'un arrêt évoqué au sein de la première partie de ce mémoire, datant

⁷⁵ Recommandation 1969(2011) et Résolution 1810(2011) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, toutes deux concernant les problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe, 15 avril 2011.

⁷⁶ Rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population au sein de l'Assemblée parlementaire, « Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe », doc. 12539, 21 mars 2011.

d'avril dernier⁷⁷, la CEDH a pris le parti de confirmer explicitement le statut particulier des mineurs non accompagnés et la protection accrue qui en découle.

Ainsi, la Cour condamne la Grèce pour violation de l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants instituée par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, du droit à un recours effectif découlant de l'article 13 mais également pour violation des droits à la liberté et à la sûreté de l'article 5 (§1 et 4) de la CEDH.

Ces différentes condamnations se retrouvent régulièrement au sein des arrêts relatifs à l'accueil ou encore à la détention de migrants par les Etats membres. Pourtant, la portée novatrice de cet arrêt consiste à justifier sa décision à chaque étape de son exposé par la situation particulière et la vulnérabilité accrue des mineurs d'une part, mais plus précisément de ceux qui se trouvent non accompagnés : à ce titre notamment, la Cour souligne que « *les obligations de l'Etat quant au traitement de migrants mineurs, peuvent se différencier selon qu'ils sont ou non accompagnés* » (§63).

Dans ce cadre, la détermination du statut de mineur non accompagné prend une importance toute particulière ; c'est pourquoi la Cour décide d'adopter une approche probatoire favorable aux mineurs migrants permettant de faciliter la caractérisation de l'isolement du mineur au sein du pays concerné.

De la même manière, les conditions de détention et la question de privation de liberté sont appréciées de façon plus sévère par la CEDH au sein de cet arrêt compte tenu de la situation particulière du jeune migrant.

La Cour insiste également sur le manquement de l'Etat grec en ce qui concerne la remise en liberté du mineur non accompagné. En effet, elle rappelle l'obligation faite à l'Etat de protéger le jeune migrant et de le prendre en charge de la manière la plus adaptée qui soit.

Les exigences conventionnelles précises et de haut niveau concernant la prise en charge des MIE sont donc clairement exprimées par les juges européens au sein de cet arrêt.

Le cas ci-dessus évoqué ainsi que l'ensemble des arrêts rendus par la CEDH font état de la difficulté de la Grèce et des lacunes dans sa prise en charge des migrants et demandeurs d'asile et notamment des MIE.

Si la Grèce se positionne en mauvais élève sur cette thématique, elle n'est pas la seule à agir de façon contraire aux droits protégés par la CIDE ou la CEDH.

⁷⁷ CEDH, 1^o Sect. 5 avril 2011, Rahimi c. Grèce, Req. n^o 8687/08.

La situation des MIE en Europe n'est pas encore assez prise en compte et les pratiques et principes de prise en charge trop hétérogènes. Cette constatation crée une profonde injustice dans le traitement de ces mineurs en fonction de leur pays d'arrivée et des garanties qui sont prévues à son égard. L'effet pervers de ce manque d'uniformité conduit également à la complexification voire la modification à tort du parcours migratoire du mineur non accompagné.

Malgré l'existence de quelques textes ou avancées timides garantissant une protection accrue aux MIE, l'Europe est aujourd'hui encore trop peu investie et déterminée sur cette thématique. Il manque une impulsion claire et contraignante de sa part. Cette carence fait réagir les acteurs de la société civile ainsi que les pouvoirs publics qui prônent le caractère nécessaire d'une prise en charge européenne.

B. L'Europe et ses perspectives d'amélioration dans le cadre de la prise en charge des mineurs isolés étrangers

L'Europe constitue un enjeu important dans le cadre de la prise en charge des mineurs non accompagnés. D'une part, en ce qu'elle propose des aides budgétaires dédiées à la thématiques des MIE et permet la création de groupes de travail pertinents et performants (1) ; d'autre part car elle peut imposer à ses Etats membres l'adoption d'un cadre normatif commun à l'ensemble des MIE présents sur son territoire, assurant une meilleure et plus juste protection de ces derniers (2).

1. L'Europe, de l'aide financière au laboratoire d'idées et de réflexions

Le Programme « Solidarité et gestion des flux migratoires » a été lancé par l'UE pour la période 2007-2013 et a pour objectif d'améliorer la gestion des flux migratoires au niveau de l'UE et de renforcer la solidarité entre les Etats membres. Il comporte quatre grandes catégories que sont la gestion intégrée des frontières extérieures, la politique d'asile, l'intégration sociale, civique et culturelle des ressortissants de pays tiers et enfin la lutte contre l'immigration illégale et le retour de ressortissants de pays tiers résidant illégalement sur le territoire de l'UE. A chacune de ces sections est rattaché un fonds spécifique.

Dans le cadre des priorités et des objectifs définis par l'UE, les Fonds Frontières extérieures et Retour participent, sous forme de subventions, au financement des projets à but non lucratif déjà soutenus par des actions publiques ou privées.

Le Fonds peut être utilisé pour financer des actions d'envergure nationale, transnationale ou européenne. Pour les projets d'envergure nationale, les Fonds participent financièrement aux projets jusqu'à 50% du montant de l'action. La contribution communautaire est portée à 75 % dans les États membres relevant du Fonds de cohésion ou lorsque le projet s'inscrit dans le cadre des priorités spécifiques dans les orientations stratégiques.

Le Fonds Retour permet de financer des actions nationales visant à mettre en place une gestion intégrée des retours dans les pays de l'UE et à améliorer la coopération entre les pays de l'UE dans ce domaine mais également des actions transnationales consistant à la mise en œuvre de campagnes de sensibilisation, la rédaction de guides de bonnes pratiques en matière de retour, l'élaboration d'outils statistiques...

Le Fonds Frontières extérieures poursuit quatre objectifs : une organisation administrative efficace, la gestion de flux des personnes, la mise en œuvre uniforme de la législation de l'UE et l'amélioration de l'activité des services consulaires. Les actions nationales peuvent concerner la formation du personnel, la mise en place de projets ou d'études visant à améliorer les bonnes pratiques...

Après analyse succincte de ces fonds, il paraît clair que la France, au même titre que l'ensemble des États membres, peut bénéficier de subventions sur la thématique des MIE par leur intermédiaire.

Cependant, à l'appui du récapitulatif des montants alloués à la France dans le cadre du Programme général de Solidarité et de gestion des flux pour les périodes 2007-2013 et 2008-2013, on s'aperçoit que la France utilise peu les crédits européens pour les MIE. Ou bien si elle le fait, c'est très ponctuellement et elle ne le signale pas explicitement.

A l'heure actuelle, le projet d'aménagement de la Zone d'Attente Prioritaire en Instance (ZAPI) de l'aéroport Roissy – Charles de Gaulle en vue de créer un espace réservé aux MIE avec une capacité d'accueil plus importante est l'un des seuls à faire l'objet d'une aide financière de la part de l'UE sur la base du Fonds Frontières Extérieures.

En ce qui concerne le Fonds Retour, il a permis en 2006 de cofinancer à hauteur de 70% une étude sur la réintégration de mineurs non accompagnés ayant été victimes de trafics⁷⁸.

⁷⁸ Projet porté par le Forum Européen pour la Sécurité Urbaine pour un montant de 150 000 euros.

C'est à l'appui de ces constatations, que le Sénateur des Hauts de Seine, Madame Debré, au sein de ses recommandations et propositions du Rapport sur les mineurs isolés, incite la France à présenter à l'UE des programmes ciblant des actions à destination des MIE afin de bénéficier plus régulièrement des fonds européens disponibles.

En effet, il est urgent que la France fasse bon usage des aides financières qui sont à sa disposition au niveau européen afin d'offrir une prise en charge plus adaptée aux MIE se trouvant sur son territoire.

Le fonds dédié aux MIE, s'il est créé suite à la proposition du Rapport Debré de 2010, pourrait notamment être alimenté par l'obtention de subventions et de cofinancements de l'UE.

En raison d'une expansion notable du phénomène des MIE, peut être serait il opportun que l'UE se mette d'accord sur la création d'un Fonds spécifique aux mineurs non accompagnés.

Au-delà de l'aide financière pure et simple, l'Europe constitue un terrain de recherche propice à l'amélioration de la prise en charge des MIE.

En effet, avec ses multitudes de pratiques et de réglementations (ce qui constitue à l'heure actuelle une complexification de la prise en charge), l'Europe apparaît comme un laboratoire de comparaisons et de réflexion idéal.

A l'appui des différents types de prise en charge existants dans les Etats membres, il est possible d'analyser puis de consacrer les meilleures pratiques ainsi que les normes les plus protectrices. Pour ce faire, le processus doit passer par une première phase de recherche et d'énumération des différents systèmes de prise en charge, de reconnaissance des droits mais également des conditions actuelles des MIE au sein de chacun d'eux. Une fois ces données répertoriées, il s'agit ensuite de procéder à leur analyse et leur comparaison afin d'en tirer les bonnes pratiques, permettant d'assurer une protection et une prise en charge optimale pour le mineur isolé.

Les premières Assises sur les mineurs isolés étrangers se sont tenues à Lille en décembre 2009⁷⁹. Cofinancées par le programme « Droits fondamentaux et citoyenneté » de l'UE, ces assises ont été organisées par l'association France Terre d'Asile, le Département du Pas-de-

⁷⁹ Colloque « Mineurs isolés étrangers : des enfants en quête de protection – 1ères assises européennes », France Terre d'Asile, Département du Pas-de-Calais, Conseil Général du Nord, Lille, 17 décembre 2009.

Calais ainsi que par le Conseil Général du Nord. Les objectifs de ce rassemblement dédié aux MIE étaient d'une part de procéder à l'analyse de la situation des droits de l'enfant ainsi que des politiques de l'UE en leur faveur ; et d'autre part d'identifier les difficultés et les besoins de prise en charge adaptés.

Forts de cet échange novateur, les trois entités responsables de l'organisation de l'évènement ont lancé un appel pour une protection européenne des mineurs isolés étrangers⁸⁰. Ce document répertorie une quinzaine de principes sur lesquels l'UE devrait utilement se fonder lors de l'élaboration de normes communautaires contraignantes sur la thématique des mineurs non accompagnés en Europe.

A la suite de ce premier évènement, l'idée de mener une étude comparative portant sur l'accueil et la prise en charge des MIE au sein de différents pays de l'UE a émergé. Bénéficiant à nouveau d'un cofinancement du Programme « Droits fondamentaux et citoyenneté » de l'UE, trois organisations se sont chargées de mener cette étude comparative : l'Institute for Rights Equality & Diversity (i.RED), l'association France Terre d'Asile et le Consiglio Italiano per I Rifugiati.

Huit Etats membres de l'UE ont été sélectionnés de manière pertinente pour faire partie de cette étude. Il s'agit de l'Espagne, de la France, de la Grande Bretagne, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Italie, de la Roumanie et enfin de la Suède.

Une fois le questionnaire de base élaboré par ces trois organisations, des chargés d'études relevant de chacune d'entre elles ont mené des recherches au sein des huit pays cibles. Ces recherches ont porté sur la situation des MIE, les normes juridiques nationales les concernant, sans oublier de relever l'expérience pratique auprès des professionnels et des institutions (spécialisés ou non) en charge de ce public.

L'ensemble de ce travail a été concrétisé par la rédaction d'un rapport complet, synthétisé par un document publié en octobre 2010⁸¹.

Comme d'autres nombreux travaux sur cette thématique, cette étude comparative a pour objectif d'améliorer l'accueil et la prise en charge des MIE sur l'ensemble du territoire européen. Ainsi, au-delà de la partie purement descriptive des différentes pratiques et législations des huit pays, elle apporte un certain nombre de préconisations pour optimiser le dispositif européen.

⁸⁰ Cf annexe n° 3 : France Terre d'Asile, Département du Pas-de-Calais, Conseil Général du Nord, « Appel pour une protection européenne des mineurs isolés étrangers », décembre 2009.

⁸¹ « L'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés dans huit pays de l'Union Européenne », Etude comparative et perspectives d'harmonisation, Institute of Rights Equality & Diversity, France Terre d'Asile, Consiglio Italiano per i Rifugiati, Synthèse – Octobre 2010.

Sur la base de ce rapport, deux colloques ont été tenus à la fin de l'année 2010.

Le premier colloque, organisé par le Conseil de l'Europe et FTA en partenariat avec l'association THEMIS à Strasbourg le 20 octobre 2010, a porté sur le thème de l'asile, des migrations et des mineurs isolés étrangers. L'association FTA y a présenté l'étude comparative sur « L'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés dans huit pays de l'Union Européenne ». Ce colloque a été l'occasion de débattre et de présenter un projet de déclaration aux Etats européens sur la base des principes énoncés dans l'Appel pour une protection européenne des mineurs isolés étrangers le 17 décembre 2009 à Lille.

Le second colloque a eu lieu à peine deux mois plus tard à Rome. Le 17 décembre 2010, se sont donc réunis une vingtaine d'intervenants de différents Etats membres de l'UE (Italie, Belgique, Roumanie, Royaume-Uni, France...) sous le thème « Mineurs non accompagnés – quelles politiques européennes ? ».

Cette réunion s'est organisée autour de trois tables rondes, la première concernant les politiques migratoires des Etats européens en direction des mineurs non accompagnés, la seconde sur la prise en charge des mineurs non accompagnés dans le pays d'accueil : la détermination de l'âge et la représentation légale, et enfin la troisième et dernière consacrée à la protection sociale et à l'intégration des mineurs non accompagnés dans les pays d'accueil.

A l'appui de ces différents événements et manifestations, un certain nombre de bonnes pratiques et de recommandations ont pu être formulées pour une mise en œuvre au niveau européen.

2. Vers une approche européenne globale et cohérente

« L'Union Européenne a été bâtie sur un idéal commun de justice, de liberté et de sécurité, trois valeurs réaffirmées par le Traité de Lisbonne. Malgré les craintes qu'elle suscite parfois, nous croyons donc en une Europe qui protège. Nous pensons qu'une conception humaniste, solidaire et protectrice de l'Europe doit guider les institutions dans toutes les politiques à l'égard des populations les plus vulnérables. A l'heure où l'Union Européenne travaille à l'élaboration d'un cadre normatif communautaire concernant les mineurs isolés étrangers, nous réaffirmons la nécessité de faire prévaloir les droits fondamentaux consacrés

par la Convention relative aux droits de l'enfant, et en particulier la notion d'intérêt supérieur de l'enfant, sur toute autre considération. »⁸².

C'est par ce paragraphe introductif que les trois organisateurs des 1ères assises sur les MIE (FTA, Département du Pas-de-Calais et Conseil Général du Nord) ont lancé un appel pour une protection européenne des MIE.

Comme évoqué à plusieurs reprises tout au long de ce mémoire, le mot d'ordre reste identique puisqu'il s'agit de mettre l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur des normes et des pratiques de prise en charge qui devront lui être appliqué. Cette insistance pour une application effective de ce principe phare de la CIDE vient du fait qu'aujourd'hui encore et à l'appui de l'étude comparative entre les huit pays de l'UE, les législations applicables aux MIE sont trop souvent soumises aux droits des étrangers dans la plupart des Etats membres.

Nous l'avons analysé précédemment, plusieurs textes ou bribes de textes sont d'ores et déjà applicables aux MIE sur le plan européen. S'ajoutent à ces textes des recommandations et résolutions consacrées à la prise en charge des MIE mais ces dernières ne disposent pas de caractère contraignant. Il existe donc une carence profonde dans la mise en œuvre d'une protection européenne des MIE.

Face à cette situation, les Etats membres qui ne disposent pas de ligne de conduite claire, précise et contraignante, persistent dans leur démarche le plus souvent trop peu protectrice vis-à-vis de ces enfants migrants.

Pour cette raison, un « *Appel pour une protection européenne des mineurs isolés étrangers* » a été lancé à la suite des premières assises européenne sur les MIE. L'appel porte sur « (...) *l'adoption par les institutions de l'Union Européenne, sur la base des normes internationalement reconnues et en particulier de la Convention relative aux droits de l'enfant, d'un texte de référence régissant l'ensemble des situations auxquelles sont confrontés les mineurs isolés étrangers sur le territoire de l'Union Européenne et fondé sur un standard de protection élevé (...)* ».

Quinze principes y sont ensuite énoncés, principes devant être obligatoirement garantis par les futures normes communautaires pour pouvoir assurer une protection et une prise en charge optimale aux MIE.

⁸² France Terre d'Asile, Département du Pas-de-Calais, Conseil Général du Nord, « Appel pour une protection européenne des mineurs isolés étrangers », décembre 2009.

Ces quinze principes sont répartis en cinq catégories :

- « *Accepter* », relative à l'accès au territoire du MIE ;
- « *Respecter* », concernant la détermination de l'identité et la représentation légale ;
- « *Accompagner* », traitant de la prise en charge sur le territoire ;
- « *Protéger* », relative au droit d'asile ;
- « *Réunir* », à propos du retour dans le pays d'origine et de la circulation dans l'espace européen.

L'application de ces différents principes au niveau européen permettrait d'une part d'assurer une protection de haut niveau aux MIE mais également d'harmoniser la prise en charge du phénomène d'un Etat membre à un autre. La situation serait de ce fait plus équitable pour l'ensemble des MIE présent sur le territoire européen.

Au-delà de cette revendication de référence, l'étude comparative sur l'accueil et la prise en charge des MIE dans huit pays de l'UE a également formulé d'autres propositions relevant davantage du domaine de l'organisation mais tout aussi importantes.

Elle propose en premier lieu d'harmoniser la définition des MIE dans tous les pays de l'UE sur la base de la définition contenue dans les normes communautaires existantes.

Tout comme cela avait déjà été évoqué au niveau national français, la nécessité de mettre en place une méthode coordonnée de collecte d'informations au niveau européen est rappelé au sein de cette étude.

En ce qui concerne l'organisation, la coordination et le suivi de la problématique des MIE dans chaque Etat, la synthèse de l'étude comparative propose de confier cette tâche à une institution nationale indépendante. Sa compétence principale serait le recueil des données relatives aux MIE, permettant de les exploiter au mieux et d'en tirer les conséquences nécessaires pour une prise en charge plus adaptée aux différents profils.

De la même manière, l'une des recommandations porte sur l'éventuelle désignation d'un interlocuteur unique à l'échelle européenne. Ce dernier assurerait la coordination et le suivi de la problématique des MIE dans l'UE.

Pour finir, la prise en charge des MIE victimes de la traite fait l'objet d'une attention toute particulière. La synthèse de l'étude comparative évoque la possibilité de mettre en place des dispositifs et moyens spécifiques pour l'identification et la prise en charge inconditionnelle. Ces dispositifs devraient permettre d'assurer une prise en charge adaptée à leurs besoins ainsi qu'une protection accrue.

Afin de clôturer le panorama d'un cadre communautaire efficace sur le thème des MIE en Europe, il convient de rappeler la place primordiale que doit tenir la collaboration entre les Etats membres. Cette nécessaire collaboration, évoquée tout au long du Plan d'action de la Commission pour les mineurs non accompagnés de 2010, se doit d'être présente en amont de la décision de migration des jeunes (système de prévention) comme en aval (recherche de solutions durables). Si la coopération européenne en la matière s'établit plus naturellement entre les Etats membres du fait de leur affiliation commune à une institution telle que le Conseil de l'Europe ou l'UE, elle ne doit pas pour autant se limiter à cette zone privilégiée. Ainsi, la collaboration entre Etats doit s'étendre au terrain international et non seulement européen en associant les pays d'arrivée (le plus souvent européens) aux pays de départ et de transit les plus fréquents (globalement situés hors d'Europe).

II. Développement d'une collaboration internationale efficace entre pays d'origine et d'accueil des mineurs isolés étrangers

La mise en place d'une collaboration internationale entre les pays de départ et d'arrivée les plus concernés par les MIE peut se décomposer en deux grands axes : la prévention des migrations des jeunes (A) et la recherche et la mise en œuvre de solutions durables pour les MIE ayant d'ores et déjà enclenché leur parcours de migration (B).

A. La prévention de la migration chez les mineurs

Afin de mettre en place des processus de prévention efficaces, il est fondamental que l'implication et la participation effective des pays de départ et de transit soient réelles. Elles constituent la base de l'ensemble des projets et axes d'interventions qui seront étudiés dans cette sous partie.

La prévention des migrations à risque des MIE passe avant tout par la nécessité de créer ou poursuivre le processus d'amélioration des conditions de vie et de prise en charge de l'enfance en danger dans les pays d'origine et de transit (1). Une fois cette première approche développée, nous analyserons les actions mises en œuvre plus spécifiquement sur la thématique des migrations des jeunes mineurs auprès de différents publics dans les pays de départ (2).

1. L'amélioration des conditions de vie dans les pays d'origine et de transit, un premier pas vers la prévention des migrations illégales des mineurs isolés étrangers

La première réflexion qui doit être menée en termes de prévention des migrations clandestines à risque consiste à travailler sur les causes originelles des migrations dans les pays en développement. En effet, nous l'avons vu au sein de la première partie de ce mémoire, très souvent, les MIE sont des jeunes migrants ayant pour but de quitter leur pays ainsi que les difficultés ou la misère qui y règnent. En ayant recours à la migration, ils espèrent trouver une vie meilleure et davantage d'opportunités d'emploi, de protection...

La coopération au développement permet aujourd'hui d'agir de manière efficace et durable au sein des pays qui le nécessitent. Elle est aujourd'hui le fruit d'une diversité d'acteurs : Etats,

organisations de la société civile, organisations internationales... et porte sur des thématiques aussi variées que primordiales : droits de l'homme, politique de l'emploi, santé, éducation, démocratisation, réduction de la pauvreté...

Cet axe d'intervention, d'ores et déjà enclenché depuis plusieurs dizaines d'années, a pour objectif final d'améliorer les conditions de vie, d'éducation, d'emploi des pays en développement. Créant de ce fait des perspectives de développement personnel et professionnel meilleures dans les pays d'origine, les mineurs sont d'autant moins amenés à partir et risquer leur vie sur le chemin de la migration clandestine.

Dans le cadre de la prévention des migrations des MIE, il semble utile également de mettre au premier plan la nécessaire amélioration des services de protection de l'enfance dans les pays de départ et de transit. En effet, les enfants en difficulté au sein de leur famille ou au contraire privés de leur famille ne disposent pas d'un accompagnement et d'une protection organisés par l'Etat. Il semble logique que ces derniers soient amenés à vouloir quitter leur pays pour un autre, en quête d'une meilleure protection et d'un avenir plus prometteur. Face à ce constat, il est urgent d'accorder une attention toute particulière au bon fonctionnement voire, dans les pays les moins développés, à la création pure et simple d'un système de protection de l'enfance efficace. La création d'une interdépendance et d'une collaboration renforcée des différents secteurs sociaux est nécessaire pour éviter tous les risques de mauvais traitements (violence, négligence, exploitation...) d'une part, mais également pour assurer la prise en charge, la protection et répondre aux besoins des enfants en institutions, non pris en charge par leur famille... Les pays d'accueil disposant d'un savoir faire et d'une expérience confirmée en la matière devraient trouver des moyens de transmettre leurs compétences aux pays qui sont en difficulté dans ce domaine. En France, des projets de ce type pourraient être amenés à être cofinancés par les ministères en charge des affaires étrangères et européennes ou encore par l'UE.

L'UE et tout pays d'arrivée concerné doivent de la même manière persister dans leur entreprise de soutien au profit des systèmes d'enregistrement des naissances. Ces systèmes disposent d'une importance toute particulière en ce qu'ils garantissent à tous les enfants une identité légale, sans oublier l'ensemble des droits qui en découlent. Autrement dit, il s'agit d'un gage de protection efficace qu'il ne faut pas ignorer.

Aux côtés de ces actions visant à améliorer les conditions de vie générales d'un pays ou plus spécifiquement la prise en charge de l'enfance en danger, la prévention passe également par la mise en œuvre d'actions ciblées et diversifiées en fonction du public concerné.

2. Des actions de sensibilisation aux programmes de protection

Les actions de formation et de sensibilisation au sein des pays d'origine et de transit constituent un autre axe d'intervention non négligeable.

Les bénéficiaires de ces formations ou actions de sensibilisation peuvent être variés, allant de l'ensemble des personnels travaillant au niveau des frontières, aux enfants potentiellement à risque, en passant par l'ensemble de leur entourage plus ou moins proche. De manière plus générale, toute personne pouvant avoir à jouer un rôle dans la protection ou la prise en charge d'un mineur en difficulté susceptible de succomber à la migration clandestine doit pouvoir bénéficier de ce type d'actions.

Pour une meilleure prise en charge des mineurs à risque dans les pays de départ et de transit, il s'agit dans un premier temps d'élaborer et de mettre en œuvre des formations sur la prévention des situations dangereuses et la traite des être humains. Elles consisteraient à apprendre à identifier en amont les victimes potentielles de la traite ainsi qu'à les prendre en charge pour mieux les protéger.

Un travail important de sensibilisation des enfants et de leur famille ou proches doit également consister à alerter sur les dangers de la migration clandestine et plus particulièrement celle des jeunes enfants⁸³. Ainsi il est nécessaire d'avertir les mineurs des complications, difficultés et risques auxquels ils pourraient être confrontés dans l'hypothèse d'une décision de migration hors de leur pays. Trop souvent, les outils d'information et de communication transmettent une image incomplète de la réalité des pays développés. Influencés par ces images et conceptions simplistes, les habitants de pays souffrant de la pauvreté, des carences des systèmes de santé, d'éducation, de protection sociale, sont certains de trouver des conditions de vie presque idéales à l'issue de leur migration. Pour les étrangers migrant illégalement, l'arrivée dans les pays d'accueil s'avère le plus souvent bien plus compliquée qu'elle ne le paraissait au départ et ces derniers peuvent se retrouver dans des

⁸³ A titre d'exemple, voir le projet pilote de prévention en pays de OAS mis en œuvre par l'association Hors la Rue de 2004 à 2006 : <http://www.infomie.net/spip.php?article42>

situations de précarités extrêmes dans ces mêmes pays où existent pourtant des garanties de tout type pour les nationaux. Avertir et informer sur l'ensemble de ces risques doit donc obligatoirement faire partie de l'arsenal de prévention des migrations clandestines, en général, mais plus spécialement pour les enfants.

Si les systèmes de prévention ont pour rôle d'alerter sur ces risques, ils sont également censés, d'un autre côté, trouver des solutions pour inciter les personnes susceptibles de migrer à rester dans leur pays et leur donner les moyens et l'envie de le faire. C'est pourquoi les actions de sensibilisation doivent obligatoirement comporter un volet relatif aux alternatives possibles à la migration, que ce soit pour étudier, suivre une formation spécifique ou trouver un travail.

A titre d'exemple, parmi les projets de prévention mis en œuvre en Roumanie, l'un d'eux a consisté entre septembre 2005 et juin 2007 en l'attribution et la distribution de bourses pour la poursuite d'études, la formation professionnelle et l'insertion de jeunes en difficulté sociales et scolaires et à risque de départ vivant dans la ville de Satu Mare⁸⁴.

Les voies légales pour étudier au sein de l'UE peuvent également être exposées aux jeunes le désirant.

Pour cela, des outils de sensibilisation et de communication bien spécifiques devront être mis en place afin de pouvoir atteindre les populations les plus reculées et les plus méfiantes. L'association des diasporas à ces actions de sensibilisation est une piste de réflexion particulièrement intéressante en ce qu'elle donnerait davantage de crédibilité aux informations véhiculées. Dans ce cadre, les associations de codéveloppement qui se développent de plus en plus en Europe pourraient jouer un rôle non négligeable.

Des études pourraient également être menées au sein des principaux pays d'origine afin de mieux comprendre les raisons de la migration des MIE et donc de mieux appréhender le phénomène.

Dans le cadre de l'UE plus particulièrement, la mise en place et le financement de programmes de protection proches des pays d'origine les plus fréquents sont évoqués. Il s'agit en l'occurrence :

- *« d'apporter leur soutien aux pays tiers pour les aider à améliorer les capacités législatives et administratives leur permettant d'identifier les mineurs, demandeurs*

⁸⁴Disponible sur : <http://www.infomie.net/spip.php?article41>

d'asile et victimes de la traite des êtres humains, et de mettre en place des programmes d'assistance spécifiques ;

- *d'inclure des actions d'aide à l'enfance et de protection de celle-ci dans le cadre des programmes de protection régionaux, qui devraient être étendus pour couvrir d'autres régions clés sous l'angle des flux migratoires à destination de l'UE et des besoins de protection. »^{85, 86}.*

Afin de garantir une protection et une assistance élevées aux MIE, l'UE impose d'ores et déjà aux bénéficiaires de fonds européens un minimum de contraintes en termes de scolarité, de santé, de formation...

B. La recherche de solutions durables et adaptées aux mineurs isolés étrangers

« Le but ultime de la prise en charge d'un enfant non accompagné ou séparé est de définir une solution durable qui permette de répondre à tous ses besoins en matière de protection, tienne compte de l'opinion de l'intéressé et, si possible, mette un terme à la situation de non-accompagnement ou de séparation. »⁸⁷.

Après avoir établi la nécessité et les moyens de mise en œuvre de la collaboration entre les pays de départ et d'arrivée des MIE dans le cadre de la détermination de la solution durable la plus adaptée au mineur (1) ainsi que dans la mise en œuvre de cette dernière solution, nous nous pencherons sur la spécificité du choix du retour du mineur dans son pays d'origine par l'analyse de l'accord conclu entre la France et la Roumanie (2).

1. La collaboration entre pays d'origine et d'accueil dans la prise de décision de l'orientation du mineur isolé étranger

Lorsqu'un MIE arrive dans un pays d'accueil, la question cruciale consiste à savoir quelle décision définitive va être prise à son endroit : le retour dans son pays d'origine, la réinstallation dans un pays tiers ou l'insertion dans le pays d'accueil.

⁸⁵ Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil, COM(2010)213 final, « Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014) », 6 mai 2010, p. 9.

⁸⁶ Illustration d'un programme de prévention à l'annexe n° 4 : Programme Petit Fenix – Projet de prévention et de gestion de la migration clandestine des mineurs marocains non accompagnés.

⁸⁷ Observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant, CRC/GC/2005/6, « Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine », 1^{er} septembre 2005, p. 22.

L'identification de la solution durable la plus appropriée pour le MIE revêt un caractère complexe car elle nécessite l'implication d'un grand nombre d'acteurs et la prise en compte de divers facteurs. La décision définitive aura une incidence lourde et prolongée sur l'avenir du mineur, c'est pourquoi elle doit obligatoirement reposer sur son intérêt supérieur⁸⁸. L'intérêt supérieur doit être déterminé et analysé de manière spécifique pour chaque MIE et recueillir le consentement de toutes les parties concernées: les services de l'immigration, les services sociaux, le tuteur légal de l'enfant et l'enfant lui-même.

« L'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant suppose une connaissance globale et claire du contexte. Il est pour cela essentiel d'identifier autant que possible les besoins et les risques de protection de l'enfant, ses liens affectifs, ses capacités et centres d'intérêt mais aussi les capacités des adultes désireux de le prendre en charge. Le processus doit être centré sur l'enfant, sensible au genre, garantir la participation de l'enfant et adopter une approche prospective. »⁸⁹.

Les recherches menant à l'identification de la solution la plus appropriée pour le mineur débutent dès les premiers instants, lors du premier contact du MIE avec le personnel, les services de l'immigration ou encore avec les organismes spécialisés dans la prise en charge de ce public.

La collecte des informations sur la situation particulière de l'enfant qui s'enclenche alors nécessite une mise en relation ainsi qu'une réelle collaboration entre le pays d'accueil et le pays de départ du mineur. En effet, un grand nombre d'informations doivent être recueillies afin de pouvoir établir un état des lieux objectif et précis de la situation du mineur : état de santé physique, psychologique, parcours de migration, situation familiale, causes du départ, profil du mineur, projets et objectifs liés à sa migration...

La collaboration étroite du pays d'accueil avec le pays d'origine du mineur permet d'assurer la crédibilité et l'exactitude des différentes données recueillies.

L'une des premières étapes primordiale lors de la détermination de la solution durable appropriée, consiste à rechercher la famille du MIE. En effet, en vertu de l'article 9 de la CIDE, *« les Etats parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre*

⁸⁸ Le Haut Commissariat pour le Réfugiés au sein de ses directives sur la détermination formelle de l'intérêt supérieur de l'enfant de 2008 évoque la nécessité de procéder en amont à une détermination de l'intérêt supérieur afin de privilégier l'application des droits de l'enfant avant même de prendre une décision sur la solution durable qui devra être appliquée au MIE.

⁸⁹ Rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population au sein de l'Assemblée parlementaire, « Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe », doc. 12539, 21 mars 2011, § 111, p. 22.

leur gré (...) ». Il incombe de ce fait une responsabilité à tous les Etats parties à la Convention de tout faire pour retrouver la famille du mineur isolé et de procéder à une réunification familiale si cela s'avère être dans son intérêt.

Cette étape nécessite tout particulièrement la coopération des pays d'origine, de transit et d'accueil du MIE. Elle passe par une collaboration entre collectivités (villes, départements, régions) ou bien encore par la mise en relation d'associations présentes dans les différents pays précités.

Une fois la situation familiale éclaircie et l'état des lieux de la situation globale du MIE établi, la décision relative à son avenir proche peut enfin être prise.

En fonction de cette même décision, la coopération des pays d'accueil et d'origine n'aura pas la même dimension ni les mêmes implications.

Dans l'hypothèse où le MIE est accueilli pour une prise en charge sur le long terme au sein du pays d'accueil, la collaboration avec le pays d'origine qui en découlera sera bien évidemment assez restreinte.

La réinstallation dans un pays tiers ne peut intervenir que si le retour et la réinsertion dans le pays d'origine et l'accueil et l'insertion dans le pays d'arrivée du mineur ne constituent pas des solutions durables adaptées au mineur en fonction de son intérêt supérieur. Ce choix impliquera non plus une coopération entre le pays d'accueil et celui d'origine du mineur mais avec le pays tiers qui accueillera le mineur.

En ce qui concerne le retour du MIE et sa réinsertion dans son pays d'origine, il s'agit là d'une situation toute particulière nécessitant l'implication accrue des pays d'accueil et d'origine du mineur afin de garantir la sécurité, la protection et le bien être de ce dernier.

2. Retour du mineur dans son pays d'origine et conventions bilatérales entre pays d'origine et d'accueil : étude du cas de l'accord franco-roumain

En vertu du principe de non refoulement, le retour du MIE dans son pays d'origine ne peut intervenir que si cela s'avère être dans son intérêt et si cette option ne risque pas d'engendrer une violation des droits fondamentaux de l'enfant. Afin de garantir ces deux conditions, le Comité des droits de l'enfant estime que les critères suivants doivent être examinés au cas par cas :

- « *La situation en matière de sûreté, de sécurité et autre, notamment socioéconomique, attendant l'enfant à son retour, à déterminer au moyen d'une enquête sociale, si nécessaire, réalisée par des organisations du réseau social ;*
- *Les possibilités de prise en charge de l'enfant considéré (en l'absence de possibilité de prise en charge par des proches parents ou des membres de la famille élargie, le retour d'un enfant dans son pays d'origine ne devrait en principe pas être organisé sans avoir au préalable mis en place un dispositif sûr et concret de prise en charge et défini les responsabilités en matière de garde à son retour dans le pays d'origine) ;*
- *L'opinion exprimée par l'enfant dans l'exercice du droit qui lui est reconnu à l'article 12 et les opinions des personnes subvenant à ses besoins ;*
- *Le degré d'intégration de l'enfant dans le pays d'accueil et la durée de l'éloignement de son pays d'origine ;*
- *Le droit de l'enfant de « préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales » (art. 8) ;*
- *La « nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique » (art. 20). »⁹⁰.*

Quoi qu'il en soit, les mesures de retour doivent donc être mises en œuvre dans la sûreté mais également d'une manière adaptée à l'enfant et tenant compte de son sexe.

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une décision de retour du mineur dans son pays d'origine, ces mêmes pays sont tenus par les obligations insérées à l'article 10 de la CIDE relatif à la notion de réunification familiale, consacrant notamment « *le droit qu'ont l'enfant et ses parents de quitter tout pays, y compris le leur, et de revenir dans leur propre pays* ».

Le retour ne peut donc s'effectuer qu'à l'issue d'une évaluation ou enquête sociale sérieuse et détaillée de la situation dans laquelle se trouvera l'enfant s'il retourne dans son pays d'origine. Il est préférable que cette étape fondamentale soit effectuée par une organisation ou une personne emprunte d'objectivité afin de pouvoir appliquer en toute indépendance le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Cette évaluation portera notamment sur la capacité de la famille à prendre en charge le mineur ou, si cette dernière s'avère introuvable ou dans l'incapacité d'y faire face, la capacité et le niveau de prise en charge par les services de protection de l'enfance disponibles sur place. Il doit être mis en évidence que le mineur

⁹⁰ Observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant, CRC/GC/2005/6, « Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine », 1^{er} septembre 2005, p. 23-24.

pourra bénéficier d'une prise en charge et de mesures de réinsertions fiables, efficaces et adaptées.

L'importance de cette première étape dans la mise en œuvre d'un éventuel retour au pays du MIE nécessite l'instauration d'un dialogue honnête et constructif entre le pays d'accueil et le pays d'origine. En effet, il s'agit là pour le pays d'accueil d'obtenir des certitudes sur la future bonne prise en charge du mineur dans son pays d'origine. Car s'il s'avère que le mineur se retrouve dans une situation où ses droits fondamentaux sont violés suite à son retour dans son pays d'origine, le pays d'accueil ayant procédé au renvoi se rendrait coupable d'une violation de la CIDE.

En toute logique et en vertu du principe de non refoulement, l'avis de l'enfant lui-même ainsi que de son tuteur doivent être recueillis dans la cadre de la prise de décision du renvoi du MIE dans son pays d'origine.

La protection de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre du retour au pays d'un MIE se doit de revêtir un caractère continu et stable. Ainsi, l'intérêt supérieur du mineur est recherché et protégé en amont de la décision de renvoi vers le pays d'origine, il doit l'être tout autant durant la mise en œuvre même de cette décision mais également et de manière primordiale pendant la période qui suit le retour, au moment où intervient la réinsertion du mineur dans son ancien milieu de vie. En effet, l'étape du retour du mineur doit se dérouler dans le respect des normes internationales évoquées précédemment puis le mineur doit se voir accepté et être en mesure de s'épanouir dans son environnement d'origine.

Pour ce faire, le retour peut être accompagné de mesures visant à sensibiliser et aider la famille et/ou la collectivité à accueillir le mineur dans de bonnes conditions : mise en place de cours, formations, aide à l'élaboration de meilleures perspectives d'études et d'emploi pour les jeunes...

Cette phase d'accompagnement au retour, pour être efficace doit faire l'objet d'un suivi régulier et sérieux. Ce suivi permet de vérifier la bonne insertion du mineur dans son environnement d'origine et l'absence de violation de ses droits fondamentaux suite à son retour.

Dans le cadre plus restreint et plus spécifique de l'UE, les propositions et recommandations relatives au retour des mineurs non accompagnés sont particulièrement nombreuses.

La Commission de l'UE au sein de son Plan d'action pour les mineurs non accompagnés a évoqué son souhait d'accorder la priorité au financement d'actions dédiées aux MIE par l'intermédiaire du Fonds pour le retour évoqué précédemment. Dans ce cadre, elle détaille les actions pouvant être mises en œuvre par les Etats membres et subventionnées par ce biais :

- *« des projets visant à assurer un contrôle et un suivi après le retour, en particulier s'agissant d'enfants victimes de la traite des êtres humains ;*
- *des mesures promouvant le regroupement familial au moyen d'actions de recherche des familles dans les États membres et dans les pays d'origine ;*
- *des mesures de soutien aux familles et aux collectivités en matière de réinsertion ;*
- *des mesures d'appui aux autorités des pays d'origine pour la gestion des retours, la création de centres de formation, le soutien des familles et des mineurs de retour, la protection des victimes de la traite des êtres humains et la prévention de toute nouvelle victimisation, etc. ;*
- *des études et travaux de recherche ;*
- *des mesures soutenant des projets et politiques menés dans les pays d'origine pour offrir des possibilités d'études et de formation à tous les mineurs. »⁹¹.*

Le Conseil de l'UE, suite à la publication du Plan d'action de la Commission s'est également prononcé sur la problématique de prise en charge des MIE au sein de l'UE.

A l'appui des constatations et propositions de la Commission, le Conseil lui demande de *« soutenir les formes de coopération concrète entre les États membres, ainsi qu'entre les États membres et les pays d'origine et entre les États membres et les organisations internationales et non gouvernementales afin d'établir des réseaux opérationnels visant à faciliter le retour des mineurs dans leur pays d'origine, dans le cadre d'un processus tenant compte de l'importance d'un retour dans des conditions humaines, sûres et dignes, conformément à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et à la directive-cadre 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ».*

Il encourage également à plusieurs reprises l'utilisation de l'ensemble des outils, moyens et fonds disponibles au sein de l'UE pour mettre en œuvre des projets visant à faciliter le retour et la réinsertion des mineurs dans leur pays d'origine : recourir aux réseaux opérationnels, aux

⁹¹ Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil, COM(2010)213 final, « Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014) », 6 mai 2010, p.14.

instruments de coopération extérieure ou encore plus spécifiquement, donner la priorité à ces projets dans le cadre du Fonds européen des réfugiés (période 2008-2013)⁹²...

Le Conseil, par ces divers encouragements, invite donc les Etats membres à maintenir des contacts avec les autorités dans les pays d'origine ou de retour, aider ces derniers à gérer le retour des mineurs, mais également aider les familles et les communautés lors de cette étape de retour au pays du mineur.

La collaboration entre les pays de départ et d'arrivée concernés par le phénomène des MIE peut se concrétiser par la mise en place et la signature d'accords spécifiques.

La proportion de mineurs isolés roumains en France s'étant amplifiée à la fin des années 90, la France et la Roumanie ont décidé de signer en 2002 un protocole visant à faciliter le rapatriement des mineurs isolés roumains séjournant en France. Ce dernier posait plusieurs conditions afin que le rapatriement puisse être autorisé et effectué dans de bonnes conditions :

- la saisine du juge des enfants dans le but de faire valider le projet de retour du MIE en fonction de son intérêt supérieur ;
- la réalisation d'une enquête sociale minutieuse en Roumanie permettant de se renseigner sur les conditions dans lesquelles se trouvera le mineur à son retour et donc de s'assurer de sa future bonne prise en charge ;
- et la mise en place d'un suivi une fois le retour proprement dit effectué afin d'évaluer et de vérifier les bonnes conditions d'insertion du mineur dans son environnement d'origine.

Lors de la signature d'un nouvel accord entre les deux pays en 2007, certaines de ces garanties ont été supprimées.

Afin d'établir un état des lieux des résultats obtenus dans le cadre du protocole initial de 2002 et de pouvoir en tirer des conséquences constructives, l'association Hors la Rue a décidé de réaliser une étude qualitative et quantitative des retours opérés⁹³. Cette étude devait permettre de mettre en exergue les difficultés et lacunes présentes lors des rapatriements des MIE roumains et donc de faire réagir les pouvoirs publics avant de procéder à la ratification des nouveaux accords entre les deux pays.

⁹² Le Fonds européen des réfugiés fait partie intégrante du programme général et du programme thématique pour la coopération avec les pays tiers dans les domaines des migrations et de l'asile.

⁹³ R. Bigot et J-P Légaut, Association Hors La Rue, « Retours au pays de mineurs isolés roumains...avant un nouveau départ ? », 9 septembre 2009.

Le bilan de cette étude fait état d'une prise en charge souvent trop sommaire des jeunes migrants roumains sur le territoire français et met tout particulièrement en lumière les dysfonctionnements et manquements dans la procédure de rapatriement de ces jeunes : absence régulière de la rencontre avec le juge des enfants ou encore de l'enquête sociale en Roumanie, projet de retour et suivi socio-éducatif défailants. Le bilan est donc plus que mitigé.

En conclusion, les deux auteurs rappellent que la complexité de la prise en charge des MIE repose essentiellement sur la diversité de leurs parcours et donc de leurs profils. Forts de ce constat, ils prônent une individualisation des réponses par la mise en place de projets de retour adaptés en fonction de chaque mineur et élaborés en lien étroit avec ces derniers.

La mise en relation d'informations objectives et précises combinée à une concertation efficace des différents acteurs de la protection de l'enfance des pays de départ et d'arrivée doit pouvoir permettre une amélioration de l'accompagnement et de la prise en charge du mineur lors de son rapatriement. Pour cela, il est nécessaire de mettre en place un travail de qualité en amont comme en aval du voyage de retour proprement dit du mineur. En effet, lorsque le mineur dispose d'un projet de retour complet, préparé en amont, accompagné puis suivi pendant une période déterminée une fois le retour effectué, il a de meilleures perspectives d'épanouissement personnel et professionnel dans son pays d'origine.

Il est important de noter que l'une des dernières constatations de cette étude concerne le « *manque de communication entre les différents services sociaux français et roumains* ». Cette carence serait à l'origine de la faiblesse du suivi éducatif des mineurs isolés roumains.

Il apparaît donc clairement qu'une collaboration efficace entre les pays d'origine et d'accueil s'avère fondamentale dans le cadre de la mise en œuvre du retour du MIE. Sans elle, cette mesure comporte le risque non négligeable pour le mineur de retourner vers une grave situation de précarité dont les conséquences peuvent être dramatiques.

Le Rapport du Sénateur Debré, à l'occasion de l'une de ses propositions, incite à la conclusion de nouveaux accords tels que celui mis en œuvre depuis 2002 entre la France et la

Roumanie. Elle estime que face « à (une) *situation particulière, (une) réponse spécifique* »⁹⁴ s'impose et ce malgré les critiques diverses dont ces accords font l'objet. Certains vont même jusqu'à les suspecter d'être des instruments très utiles pour renvoyer plus aisément chez eux les MIE plutôt que de les prendre en charge.

Pourtant, si ces accords se perfectionnent et les garanties qu'ils offrent sont réellement mises en œuvre, ils peuvent devenir des instruments clefs dans le cadre de l'amélioration de la prise en charge des MIE.

En effet, des conventions entre les pays d'arrivée et de départ les plus fréquents qui mêleraient programmes de prévention, recherche et mise en œuvre de solutions durables constitueraient des outils particulièrement efficaces à la condition qu'elles soient fondées sur l'intérêt supérieur des MIE.

⁹⁴ « Les Mineurs Isolés Etrangers en France », I. DEBRE, Sénateur des Hauts de Seine, Parlementaire en mission auprès du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés, Mai 2010, p.78.

CONCLUSION

Le phénomène des MIE revêt un caractère complexe tant dans son analyse que dans sa prise en charge. La contradiction qu'il soulève entre obligation de protection de l'enfance et volonté de gestion des flux migratoires crée une ambiguïté lourde de conséquences.

En effet, alors que depuis plusieurs décennies cette problématique fait l'objet de débats intenses, de dénonciations diverses et de multiples revendications, les progrès constatés restent encore trop peu convaincants.

Malgré l'implication croissante de différents types d'acteurs et l'intérêt qu'elle suscite, la prise en charge des MIE en France est toujours aussi aléatoire et déficiente.

A l'appui des différents textes de loi, études, articles, rapports publiés sur le sujet, nous avons tenté dans ce mémoire d'éviter l'écueil d'un descriptif de la situation telle qu'elle se présente à l'heure actuelle pour préférer une analyse et un développement des pistes de perfectionnement du système.

La question des perspectives d'amélioration du système de prise en charge des MIE en France a naturellement mis en lumière la nécessité d'engager non seulement une réflexion et un plan d'action au niveau national, mais également plus largement sur le plan international et européen.

Si on traite le sujet au strict niveau national, il paraît important que la France prenne conscience de la nécessité d'élaborer, de consacrer et de mettre en œuvre un statut spécifique au MIE. Cette initiative aurait pour objectif d'assurer une protection optimale au MIE en lui attribuant des droits et des garanties précises. Sur cette base théorique, la question des pratiques quotidiennes, de leur coordination ainsi que de l'organisation globale de la prise en charge des MIE sur le territoire dans son entier devrait également être abordée et repensée.

Parallèlement à ce premier angle d'attaque, une prise de conscience et d'initiatives sur le plan européen et international s'impose comme une orientation tout autant nécessaire. Sans elle, l'amélioration de la situation et de la prise en charge des MIE ne peut être que partielle et les résultats peu concluants.

La cohésion, les moyens et les capacités que peut apporter l'Europe en matière de gestion du phénomène sont indéniables. Il devient de ce fait urgent que le Conseil de l'Europe comme

l'UE se mobilisent plus clairement et mettent à profit leur pouvoir de contrainte sur ce sujet épineux des mineurs non accompagnés.

La seconde initiative supranationale concerne la collaboration qui doit être mise en place et approfondie entre les pays de départ et d'arrivée les plus concernés par le phénomène des MIE.

Cette coopération, qui doit nécessairement reposer sur le principe fondamental de l'intérêt supérieur de l'enfant, peut s'établir dans une logique de prévention des migrations des jeunes à risque tout comme dans le cadre de la recherche et la mise en œuvre de solutions durables.

La problématique des MIE fait partie intégrante du débat plus général relatif à la migration. Si ce phénomène plus spécifique concerne des enfants et implique donc une protection accrue, il n'en reste pas moins que la réaction de beaucoup de pays d'accueil reste guidée par leur volonté de réduire l'immigration. En suivant cette logique simpliste, la prise en charge des MIE ne peut être que médiocre.

La réflexion qui doit donc être engagée concerne plus largement la problématique mondiale des migrations des majeures comme des mineurs. Sans un changement radical des mentalités dans ce domaine, la problématique des MIE ne pourra décemment pas trouver une issue favorable.

Il est aujourd'hui nécessaire d'organiser une gestion mondiale de la migration afin qu'elle s'effectue en toute sécurité et soit bénéfique pour l'ensemble des acteurs : migrants, pays d'origine et pays d'accueil. Une amélioration générale des conditions de migration pour l'ensemble des êtres humains aura logiquement une répercussion sur celle plus spécifique des MIE.

BIBLIOGRAPHIE

Sources juridiques :

- Normes

- Internationales :

Convention Internationale des Droits de l'Enfant, 20 novembre 1989.

Convention de Genève relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951.

Convention de La Haye concernant la compétence des autorités et la loi applicable en matière de protection des mineurs, 5 octobre 1961.

Convention de Dublin relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée auprès d'un Etat membre des Communautés européennes, 15 juin 1990.

Observations finales du Comité des droits de l'enfant : France, CRC/C/FRA/CO/4, 22 juin 2009.

Observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant, CRC/GC/2005/6, « Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine », 1^{er} septembre 2005.

- Européennes :

- Union Européenne

Règlement européen Dublin II (CE) n°343-2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

Résolution (97/C 221/03) du Conseil de l'UE concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers, 26 juin 2007.

Programme de Stockholm – « une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », adopté par le Conseil européen le 11 décembre 2009.

Conclusions du Conseil de l'Union Européenne sur les mineurs non accompagnés, 3018^{ème} session du Conseil JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES, 3 juin 2010.

Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil, COM(2010)213 final, « Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014) », le 6 mai 2010.

- Conseil de l'Europe :

Recommandation 1596 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la situation des jeunes migrants en Europe, 31 janvier 2003.

Recommandation 1703 (2005) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la protection et l'assistance pour les enfants séparés demandeurs d'asile, 28 avril 2005.

Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des Ministres aux États membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés, 12 juillet 2007.

Recommandation 1969(2011) et Résolution 1810(2011) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe concernant les problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe, 15 avril 2011.

Rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population au sein de l'Assemblée parlementaire, « Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe », doc. 12539, 21 mars 2011.

- Internes :

Code civil.

Code de l'action sociale et des familles.

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Loi n°2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

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.

Circulaire n°CIV/01/05 du 14 avril 2005 prise en application du décret relatif aux modalités de désignation des administrateurs ad'hoc.

- **Jurisprudence**

CEDH, 1^o Sect. 5 avril 2011, Rahimi c. Grèce, Req. n° 8687/08.

Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 18 mai 2005, 02-20.613.

Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 18 mai 2005, 02-16.336.

Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 14 juin 2005, 04-16.942.

Ouvrages :

D. SENOVILLA HERNANDEZ, « Mineurs étrangers isolés en Europe : migrants clandestins ou enfants en danger ? », *Atlas des migrants d'Europe. Géographie critique des politiques migratoire*, Armand Colin, 2009, p.126-129.

M. BORGETTO, R. LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 4^{ème} édition, 2002, p. 216.

Rapports :

Rapports gouvernementaux

« Les mineurs isolés étrangers en France. Evaluation quantitative de la population accueillie à l'Aide sociale à l'enfance. Les termes de l'accueil et de la prise en charge », A. ETIEMBLE, Quest'us et Direction de la Population et des Migrations, 2002.

« Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France », Rapport n°2005 019, J. BLOCQAU, A. BURSTIN et D. GIORGI, Membres de l'Inspection générale des affaires sociales, Janvier 2005.

« Les Mineurs Isolés Etrangers en France », I. DEBRE, Sénateur des Hauts de Seine, Parlementaire en mission auprès du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés, Mai 2010.

Rapport du Défenseur des enfants

« 25 recommandations pour contribuer à l'élaboration d'une stratégie nationale de prise en charge des mineurs étrangers isolés », La Défenseure des enfants, 2008.

« Rapport au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies », La Défenseure des enfants, Décembre 2008.

Rapport associatifs

« Retours au pays de mineurs isolés roumains...avant un nouveau départ ? », R. BIGOT et J-P LEGAUT, Association Hors La Rue, 9 septembre 2009.

« Perdus en zone d'attente, Protection insuffisante des mineurs étrangers isolés à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle », S. TROLLER, chercheuse à la division Droits de l'enfant de Human Right Watch, Octobre 2009.

« L'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés dans huit pays de l'Union Européenne », Etude comparative et perspectives d'harmonisation, Institute of Rights Equality & Diversity, France Terre d'Asile, Consiglio Italiano per i Rifugiati, Synthèse – Octobre 2010.

Articles en ligne :

Forum réfugiés, « Propositions pour l'amélioration de la prise en charge des mineurs isolés étrangers en France », *s.d.*, disponible sur :

<http://www.forumrefugies.org/fr/content/download/2801/23276/Propositions-MIE.pdf>

InfoMIE, « Les dangers du retour à l'aune de la protection de l'enfance », *s.d.*, disponible sur : http://infomie.net/IMG/pdf/Retour_MIE_infoMIE_mars_2010.pdf

UNICEF, « Mineur isolés étrangers : appel pour un statut réellement protecteur », 3 juillet 2008, disponible sur : <http://www.unicef.fr/userfiles/Appeldel%27UNICEF.pdf>

L. DELBOS, Chargé de mission à France Terre d'Asile, « Les missions d'administrateur ad'hoc pour mineurs isolés étrangers », *Dossier thématique de l'Observatoire national de l'enfance en danger 2009-1*, 2009, disponible sur : http://oned.gouv.fr/docs/production-interne/publi/dossier_them/9_aah_mei-ftda.pdf

France Terre d'Asile, « La protection des mineurs isolés demandeurs d'asile, Synthèse des positions de France Terre d'Asile », 29 avril 2009, disponible sur : <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/que-faisons-nous/mineurs-isoles/position-mie-france-terre-asile-07-07-2009.pdf>

CFDA, ANAFE, Hors La Rue, RESF, DEI, « Pour une application du droit commun dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers en quête d'asile et de protection », 15 septembre 2009, disponible sur : http://www.gisti.org/IMG/pdf/note_200909_mineurs-isoles.pdf

France Terre d'Asile, Département du Pas-de-Calais, Conseil Général du Nord, « Appel pour une protection européenne des mineurs isolés étrangers », décembre 2009, disponible sur : <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/petitions/appel-protection-mie-petition-maquette-12-01-2010.pdf>

Périodiques / Revues :

G. LE BAIL, « Les mineurs isolés, Ces enfants sont-ils en danger ? », *Interdépendances : la revue des nouveaux enjeux de société*, 1^{er} trimestre 2004, n° 52.

M. LANGLET, « L'accueil du mineur étranger isolé, suspicion face à l'enfance en danger », *Interdépendances : la revue des nouveaux enjeux de société*, 2^{ème} trimestre 2006, n° 61.

J. TROUSSICOT, « Défis majeurs pour la prise en charge des mineurs », *Interdépendances : la revue des nouveaux enjeux de société*, 3^{ème} trimestre 2007, n° 66.

L. VAGNIER, Directrice de projet « mineurs isolés étrangers » à la DPJJ, « Une mission de coordination au bénéfice des mineurs isolés étrangers », *Protection de l'enfance*, juillet 2010, Forum n°53.

Colloques :

« Mineurs étrangers isolés, Vers une harmonisation des pratiques dans l'intérêt supérieur de l'enfant », La Défenseure des enfants, 20 juin 2008.

« Mineurs isolés étrangers : des enfants en quête de protection – 1ères assises européennes », France Terre d'Asile, Département du Pas-de-Calais, Conseil Général du Nord, Lille, 17 décembre 2009.

Sites internet :

Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal>

Forum réfugiés : www.forumrefugies.org

France Terre d'Asile : www.france-terre-asile.org

GISTI : www.gisti.org

Hors La Rue : www.horslarue.org

InfoMIE : www.infomie.net

La Documentation Française: www.ladocumentationfrancaise.fr

Réseau REMI : www.researemi.org

Save the children : <http://www.savethechildren.net>

Union Européenne : http://europa.eu/index_fr.htm

TABLE DES MATIERES

Remerciements	2
LISTE DES ABREVIATIONS	4
INTRODUCTION.....	5
PARTIE I : LE PERFECTIONNEMENT DU SYSTEME DE PROTECTION ET DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLEES ETRANGERS SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS	9
I. Reconnaissance et application d'un statut protecteur aux mineurs isolés étrangers.	9
A. <u>L'existence de sources protectrices et leur application aléatoire aux mineurs isolés étrangers</u>	9
1. <i>Une protection internationale optimale</i>	10
2. <i>L'ambiguïté européenne</i>	12
3. <i>La protection de l'enfance en droit interne</i>	14
B. <u>Foisonnement des revendications et esquisse d'un statut applicable aux mineurs isolés étrangers</u>	16
1. <i>Les acteurs d'une revendication active</i>	16
2. <i>Ebauche du statut du mineur isolé étranger</i>	19
II. Vers une prise en charge optimisée et plus adaptée aux mineurs isolés étrangers.	28
A. <u>Clarification des rôles et mise en place d'une coordination pour une prise en charge plus efficace</u>	28
1. <i>Répartition des compétences : Etat, département, associations</i>	28
2. <i>Vers une coordination des actions et des moyens</i>	31
B. <u>La nécessité d'une prise en charge adaptée en termes d'acteurs et de procédure</u>	35
1. <i>L'intervention d'acteurs pertinents, compétents et suffisamment informés</i>	35
2. <i>Un circuit de prise en charge spécifique</i>	39

PARTIE II : LA NECESSITE D'UNE VISION SUPRANATIONALE POUR UNE PRISE EN CHARGE OPTIMALE DES MINEURS ISOLEES ETRANGERS	43
I. L'urgence d'un positionnement européen clair et contraignant	43
A. <u>Etat des lieux et analyse des initiatives européennes en matière de prise en charge des mineurs isolés étrangers</u>	44
1. <i>Les mineurs isolés étrangers en Europe : évolution, constat et textes généraux</i>	44
2. <i>Les initiatives de l'Europe des 27</i>	45
3. <i>La protection accrue du Conseil de l'Europe</i>	49
B. <u>L'Europe et ses perspectives d'amélioration dans le cadre de la prise en charge des mineurs isolés étrangers</u>	53
1. <i>L'Europe, de l'aide financière au laboratoire d'idées et de réflexions</i>	53
2. <i>Vers une approche européenne globale et cohérente</i>	57
II. Développement d'une collaboration internationale efficace entre pays d'origine et d'accueil des mineurs isolés étrangers	61
A. <u>La prévention de la migration chez les mineurs</u>	61
1. <i>L'amélioration des conditions de vie dans les pays d'origine et de transit, un premier pas vers la prévention des migrations illégales des mineurs isolés étrangers</i>	61
2. <i>Des actions de sensibilisation aux programmes de protection</i>	63
B. <u>La recherche de solutions durables et adaptées aux mineurs isolés étrangers</u>	65
1. <i>La collaboration entre pays d'origine et d'accueil dans la prise de décision de l'orientation du mineur isolé étranger</i>	65
2. <i>Retour du mineur dans son pays d'origine et conventions bilatérales entre pays d'origine et d'accueil : étude du cas de l'accord franco-roumain</i>	67
CONCLUSION	74
BIBLIOGRAPHIE	76
TABLE DES MATIERES	81
ANNEXES	83

ANNEXES

- *Annexe n° 1 : Histoires de vie et parcours de migration ; récits tirés des annexes du Rapport Debré, « Les Mineurs Isolés Etrangers en France », Mai 2010*

- *Annexe n° 2 : Convention des Nations-Unies relative aux Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989*

- *Annexe n° 3 : « Appel pour une protection européenne des mineurs isolés étrangers », France Terre d'Asile, Département du Pas-de-Calais, Conseil Général du Nord, décembre 2009*

- *Annexe n° 4 : Illustration d'un projet de prévention : « Programme Petit Fenix : Projet de prévention et de gestion de la migration clandestine des mineurs marocains non accompagnés »*