

## **MINEURS ÉTRANGERS NON ACCOMPAGNÉS : LA FRANCE EN PORTE-À-FAUX PAR RAPPORT À SES ENGAGEMENTS EUROPÉENS**

**Hélène Garrigues, Philippe Lecorne**

**ERES** | « *VST - Vie sociale et traitements* »

2016/2 N° 130 | pages 23 à 29

ISSN 0396-8669

ISBN 9782749251349

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<http://www.cairn.info/revue-vie-sociale-et-traitements-2016-2-page-23.htm>  
-----

!Pour citer cet article :

-----  
Hélène Garrigues, Philippe Lecorne, « Mineurs étrangers non accompagnés : la France en porte-à-faux par rapport à ses engagements européens », *VST - Vie sociale et traitements* 2016/2 (N° 130), p. 23-29.

DOI 10.3917/vst.130.0023  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour ERES.

© ERES. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Mineurs étrangers non accompagnés : La France en porte-à-faux par rapport à ses engagements européens

HÉLÈNE GARRIGUES, PHILIPPE LECORNE

*L'accueil et la prise en charge des Mineurs étrangers non accompagnés (MENA) constituent un des défis majeurs à surmonter pour de nombreux pays européens. À ce jour, la situation de ces mineurs en errance qui espèrent trouver une vie meilleure en Europe reste souvent dramatique, car empreinte de nombreuses violations des droits fondamentaux reconnus aux enfants par des conventions et traités internationaux par les pays mêmes qui les ont signés et ratifiés. C'est notamment le cas pour les mineurs qui arrivent en France.*

Les trois grandes organisations internationales que sont l'Organisation des Nations unies, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont rappelé les principes fondamentaux qui doivent présider au traitement de cette question, les assortissant de directives ou de recommandations, de nature à constituer une véritable doctrine en la matière.

La France est tenue de faire évoluer sa législation pour répondre à ces exigences

internationales, ce qu'elle fait depuis peu. Pour autant, sur le terrain, les manquements et carences sont criants, si l'on en juge par les nombreux témoignages recueillis par le Comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu de vie (EUROCEF), OING (Organisation internationale non gouvernementale) qui a décidé d'intervenir, à l'échelle européenne, pour un meilleur respect des droits des jeunes MENA en France.

## 24 L'accueil et la prise en charge des MENA : approche internationale et européenne

Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies déclare que la jouissance des droits énoncés dans la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), véritable socle de la promotion des droits de l'enfant, doit impérativement être accessible à tous les enfants « sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie<sup>1</sup> ».

De même, du côté de l'Union européenne, le plan d'action pour les mineurs non accompagnés de la Commission européenne (2009/2014) considère que les normes promues par la CIDE doivent être au cœur de toute action concernant les mineurs non accompagnés et préconise une approche européenne commune basée sur le respect des droits de l'enfant et notamment sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant « qui doit prévaloir dans tous les actes relatifs aux enfants accomplis par des autorités publiques<sup>2</sup> ». De façon plus générale, c'est la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui constitue le cadre juridique de référence sur la question.

Enfin, en ce qui concerne le Conseil de l'Europe, trois textes essentiels viennent éclairer la façon de traiter l'accueil et la prise en charge des MENA : la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants et la Charte sociale européenne.

Ces textes fondamentaux, les conventions spécifiques qui les ont éclairés ou complétés et les directives ou recommandations qui en ont découlé constituent désormais un corps de doctrine dont on trouvera une présentation très développée dans une

publication récente de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne : le *Manuel de droit européen en matière de droit de l'enfant*<sup>3</sup>.

S'agissant des droits eux-mêmes, il est sans doute utile de citer ceux qui, tendanciellement, sont les plus mis à mal en ce qui concerne les MENA.

### **Droit de l'enfant à être reconnu comme tel**

La CIDE, en son article 1, reconnaît comme enfant « tout être humain âgé de moins de dix-huit ans ». L'article 20 de cette même convention dispose que « tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial [...] a droit à une protection et une aide spéciales de l'État ». Mais se pose souvent la question de la détermination de l'âge des jeunes qui se présentent comme mineurs pour bénéficier de cette protection, dès lors qu'ils sont dépourvus de papiers d'identité ou que l'authenticité de ces papiers est mise en cause. Tous les textes internationaux sont très clairs en la matière : en vertu du principe de présomption de minorité, tout jeune se présentant comme mineur doit être considéré comme tel dès lors que sa majorité n'a pas été établie.

De ce principe, découlent de nombreuses conséquences :

- le jeune doit être pris en charge tant que sa minorité n'a pas été remise en cause et sa majorité avérée ;
- les examens médico-légaux doivent être pratiqués en dernier recours et leurs résultats approximatifs interprétés au bénéfice du jeune ;
- si un document d'état civil est déclaré frauduleux sans pour autant que sa majorité soit avérée, le jeune doit continuer à être considéré comme mineur.

**Liberté d'expression et d'information**

L'enfant doit être entendu et informé dans les procédures qui le concernent. Cela implique la nécessité de donner au jeune étranger la possibilité de bénéficier d'un interprète, mais aussi qu'il soit représenté systématiquement dans des procédures souvent complexes, le rôle de l'administrateur ad hoc et de l'avocat étant, en l'espèce, souvent déterminant.

**Application du principe de non-discrimination**

Le droit à la non-discrimination implique premièrement « que les personnes placées dans des situations comparables doivent recevoir un traitement comparable et qu'aucune d'entre elles ne doit être traitée de façon moins favorable au simple motif qu'elle présente une certaine caractéristique. Le non-respect de ce principe constitue une discrimination "directe"<sup>4</sup> ». Deuxièmement, « le droit de la non-discrimination prévoit qu'une personne se trouvant dans une situation différente doit recevoir un traitement différent dans la mesure où cela est nécessaire pour lui permettre de profiter d'opportunités particulières sur la même base que d'autres personnes ».

**Droit de l'enfant d'entretenir des relations avec ses deux parents**

Dans la situation singulière des MENA, ce droit doit pleinement s'exercer dans la mesure où les mesures de protection prises en leur faveur sont toujours des mesures temporaires n'excluant pas l'hypothèse d'un regroupement familial.

**Protection contre la violence et l'exploitation**

Selon le droit international, les États doivent prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les enfants bénéficient d'une protection adéquate et que les droits à

l'intégrité physique et à la dignité soient réellement respectés. Cela concerne, en premier chef, les MENA, pour qui doivent être envisagées des mesures immédiates de mise à l'abri quand ils se présentent dans un pays qui n'est pas le leur.

**Droits économiques, sociaux et culturels**

On regroupera notamment sous cette rubrique les droits relatifs à la santé, à l'éducation, au logement, tous droits particulièrement difficiles d'accès pour les MENA.

**France : des normes juridiques longtemps insatisfaisantes mais en cours d'évolution**

En France, la protection de ces mineurs étrangers non accompagnés, aussi appelés mineurs isolés étrangers, est régie par la législation sur la protection de l'enfance comme tous les autres mineurs, sans condition de nationalité ni de régularisation. Mais par le fait qu'ils sont étrangers, souhaitant entrer ou rester en France, ils se trouvent également concernés par la législation sur l'immigration. C'est donc à la croisée de ces deux corpus législatifs que s'opèrent leur accueil et leur prise en charge.

Face à l'ampleur du phénomène migratoire, sur le constat de sa gestion par un système non exempt d'abus vis-à-vis des personnes concernées et contrainte de transposer en droit français diverses directives européennes, la France a récemment entrepris de faire évoluer sa législation dans les deux dimensions précitées, notamment par :

– la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile, qui améliore les procédures et le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et spécifiquement en

ce qui concerne les mineurs étrangers non accompagnés, notamment au titre de la vulnérabilité de ces mineurs ;

– la proposition de loi relative à la protection de l'enfance.

On notera que, au moment où nous écrivons ces lignes, cette dernière est toujours en discussion au Parlement, tandis que les décrets d'application de la première viennent à peine de prendre effet.

Auprès de ces deux textes législatifs, il convient de citer un texte antérieur émanant de la Garde des Sceaux : la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

De ces divers documents, il ressort les principales dispositions suivantes :

– l'accueil des mineurs isolés étrangers relève de la compétence des départements dès lors qu'ils entrent dans le droit commun de la protection de l'enfance ;

– c'est le département où le jeune a été repéré ou s'est présenté qui doit procéder à l'évaluation de sa situation et s'assurer de sa minorité, dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence (et non dans un centre de rétention), d'une durée de cinq jours, accueil financé par l'État ;

– si l'évaluation du jeune établit qu'il est mineur, le procureur de la République désignera alors le conseil départemental du lieu de placement définitif de ce mineur, un dispositif d'orientation national visant à répartir équitablement ces mineurs (et les charges qui en découlent) sur l'ensemble du territoire national ;

– pour les mineurs arrivant aux postes frontières ou aux aéroports, leur maintien en zone d'attente doit être « exceptionnel » ;

– la désignation d'un administrateur ad hoc pour représenter les intérêts du mineur doit se faire « sans délai » ;

– les garanties juridiques liées à l'état de minorité du jeune nécessitent que celle-ci soit établie. Son évaluation s'appuie sur la combinaison d'un faisceau d'indices :

– entretiens conduits avec le jeune par un personnel qualifié dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire,

– vérification de l'authenticité des documents d'état civil présentés,

– en dernier recours, si un doute subsiste sur la minorité du jeune, possibilité de recourir à un examen médical qui doit comporter plusieurs items : examen clinique, examen psychologique, radiographies osseuses et dentaires,

– en tout état de cause, le doute doit toujours bénéficier au jeune.

Bien évidemment, au-delà de ces garanties procédurales et tout au long du déroulé de l'accueil et de la prise en charge, sont à respecter tous les droits fondamentaux constitutifs de la doctrine européenne tels que décrits ci-dessus, et notamment : le droit à l'information, le droit à la protection, et les droits relatifs à la santé, à l'éducation et au logement.

Bien que les nouvelles dispositions adoptées constituent des avancées dans la reconnaissance des droits des MENA, certaines demeurent encore insatisfaisantes car trop timides ou restrictives. Par ailleurs, signalons à nouveau que les textes législatifs évoqués sont soit d'application trop récente pour être évalués, soit même encore en discussion et donc d'application incertaine. Ainsi ne sait-on pas encore si le recours aux tests osseux pour déterminer l'âge des jeunes sera supprimé ou non du Code de l'action sociale et des familles, l'article 21 ter de la loi relative à la protection de l'enfant restant actuellement soumis à l'arbitrage d'une commission parlementaire [Le texte définitif de la loi est cité p. 34].

### **Les réalités de terrain : le constat accablant de droits régulièrement bafoués**

Cette législation qui peine à prendre en compte les droits des MENA n'a pas encore pu générer de nouveaux comportements et de nouvelles pratiques sociales vis-à-vis de ces jeunes. Certes, çà et là, on voit poindre des dispositifs d'accueil et de prise en charge qui tendent à s'améliorer, on voit des plans d'action s'élaborer pour mieux respecter les droits des MENA<sup>5</sup>. Pour autant, deux constats s'imposent :

- la non-prise en compte quantitative des besoins, comme si n'était pas prévisible, dans le contexte actuel, un accroissement massif des arrivées de ces jeunes chassés de chez eux par les conflits armés ou amenés à quitter leur pays pour éviter d'y mourir de faim ou d'y survivre dans des conditions de précarité extrême. Même quand est annoncée et programmée l'augmentation des moyens des équipes d'accueil, celle-ci apparaît dérisoire au regard des besoins constatés sur le terrain ;
- un écart souvent important entre les normes juridiques en usage et des pratiques de terrain généralement obnubilées par la nécessité d'apporter des réponses a minima, calibrées aux moyens existants, et donc mobilisées autour de la sélection des plus vulnérables, au détriment de tous les autres qui restent laissés-pour-compte. Et tout cela sur fond d'une guerre économique, d'une part entre l'État et les départements, d'autre part entre les départements entre eux.

### **L'état de minorité quasi systématiquement mis en doute**

Ce qui frappe de prime abord, à la lumière des témoignages recueillis, c'est la suspicion qui anime les responsables administratifs

quant à l'âge invoqué par les mineurs qui se présentent à eux. Les entretiens d'évaluation prévus par la loi se transforment souvent en interrogatoires où on cherche davantage à confronter le jeune à certaines contradictions dans les détails de sa biographie, de celle de ses parents ou de son périple pour rejoindre la France, plutôt que de tenter de comprendre sa situation. Les documents d'état civil sont fréquemment contestés du point de vue de leur authenticité, engendrant un rejet immédiat de reconnaissance de l'état de minorité, et donc de toute protection à ce titre, sans que soit pris le temps nécessaire pour que parviennent les documents officiels émanant du pays d'origine.

Parfois les jeunes, au cours de leur périple, se sont vu confisquer par leur passeur leurs documents d'état civil attestant de leur minorité. Ceux-ci sont remplacés par de faux passeports les présentant comme majeurs, délicate attention du passeur dans le simple but de permettre au jeune de voyager sans ses parents et sans accompagnement. Cette pratique semble notamment courante pour des enfants congolais qui se voient dotés de passeports angolais ! Et il arrive que ces jeunes soient poursuivis par la justice française pour détention de faux papiers. Ils sont alors condamnés à de lourdes amendes, voire à des peines de prison ferme, puis placés en centre de rétention en vue de leur expulsion vers leur pays d'origine... l'Angola<sup>6</sup> !

Comme le déplore le Collectif parisien pour la protection des jeunes et mineurs isolés dans une lettre au préfet d'Ile-de-France, « si, dans un certain nombre de cas, les décisions des juges des enfants aboutissent à une reconnaissance de la minorité de ces jeunes, celles-ci sont prononcées après une période de plusieurs

mois d'attente, laissant ces mineurs à la rue ». Enfin, ce collectif se déclare scandalisé par la situation de jeunes dont la minorité a été contestée, qui sont laissés à la rue et qui se voient refuser un accueil en centre d'hébergement d'urgence pour majeurs, au nom même de leur minorité !

On le voit, « La France, terre d'accueil » est devenu pour tous ces jeunes un slogan vide de sens... Alors même que la loi stipule que le doute sur la minorité du jeune doit profiter à l'intéressé, tout semble fait pour contester cet état de minorité, même face aux évidences les plus criantes. Or, c'est de la reconnaissance de cet état de minorité que découle la garantie des autres droits attachés au statut de l'enfance.

### ***Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant non respecté***

On ne peut qu'être choqué de la brutalité des décisions prises à l'encontre de ces mineurs, qui ne prennent en compte ni leur histoire, ni leurs souffrances, ni leurs espérances. Beaucoup de ces mineurs sont considérés comme des paquets encombrants dont il s'agit de se débarrasser.

Parfois, on tente de renvoyer un jeune dans le pays où il a premièrement fait son entrée dans l'UE, au titre du Règlement Dublin II, texte juridique communautaire largement critiqué, y compris par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Mais comment ne pas comprendre qu'un jeune issu d'un pays africain francophone souhaite venir en France, plutôt que de rester en Espagne, pays par lequel il est arrivé ?...

Plus souvent, c'est le dispositif même de répartition des mineurs qui implique un nouveau déplacement des jeunes, et donc un nouveau déracinement pour eux, et la rupture des relations naissantes qu'ils ont nouées.

Enfin, beaucoup de collectifs dénoncent la brutalité de l'interruption des prises en charge dans le cadre de la protection de l'enfance : une fois atteint l'âge fatidique des 18 ans, nombre de jeunes majeurs se voient ainsi privés de toute aide et doivent se débrouiller dans le labyrinthe et les insuffisances de l'aide sociale aux adultes, au risque d'une rupture non moins brutale de leur scolarité ou de leur insertion sociale et professionnelle.

### ***Des droits fondamentaux non pris en compte***

Comment, dans ce contexte, les droits fondamentaux de ces mineurs pourraient-ils être respectés ? Souvent laissés à la rue, ou vivant l'isolement de chambres d'hôtel, quand ils ont la chance de bénéficier des dispositifs de mise à l'abri, ils sont la plupart du temps livrés à eux-mêmes, faute d'accompagnement éducatif et social quantitativement et qualitativement adapté. Malgré la loi, ils demeurent souvent sans administrateur ad hoc susceptible de les représenter dans les démarches complexes qu'impose leur situation, de même qu'ils bénéficient rarement de l'assistance d'un avocat. Pour beaucoup, l'absence d'interprète ne leur permet ni d'exprimer leur point de vue, ni de comprendre ce que l'on attend d'eux.

Arrivant dans des conditions sanitaires précaires, ces jeunes sont souvent en mauvaise santé, physique, bien sûr, mais aussi psychologique en raison des traumatismes importants subis avant et pendant leur errance. Là encore, comme en témoigne une responsable de Médecins du monde, si ceux qui sont reconnus comme mineurs et pris en charge par la protection de l'enfance ont accès aux soins, les primo-arrivants, ceux dont la minorité est mise en doute, et tous ceux dont la situation



est en cours d'évaluation ou qui sont en cours d'exercice d'une voie de recours, ne peuvent accéder ni aux soins ni aux informations relatives aux dispositifs de soin. Ils n'ont d'autres ressources que de se rendre aux permanences des associations humanitaires, quand ils en connaissent l'existence.

Le droit à l'éducation n'est pas respecté. Si la législation prévoit une obligation de scolarisation pour les moins de 16 ans et un droit à la scolarisation jusqu'à 18 ans, encore faut-il que ces jeunes soient reconnus mineurs. Or, comme nous l'avons déjà indiqué, nombreux sont les jeunes MENA pour qui cela est contesté<sup>7</sup>, ce qui justifie de les priver d'un droit auquel pourtant nombre d'entre eux aspirent.

### **Conclusion : la mise en cause de la France auprès des instances européennes**

EUROCEF est membre de la Conférence des ONG du Conseil de l'Europe et fait partie des ONG habilitées à présenter des réclamations collectives contre les pays qui ne respectent pas leurs engagements à l'égard de la Charte sociale européenne. S'appuyant sur les constatations développées ci-dessus à partir du recueil de nombreux témoignages, EUROCEF a déposé, auprès du Comité européen des droits sociaux, une réclamation collective contre la France en tant qu'elle ne respecte pas ses obligations, au titre de la Charte sociale révisée, en matière d'accueil et de prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés<sup>8</sup>. Ainsi, EUROCEF exerce le droit inscrit dans la Charte sociale européenne qui permet à la société civile de mettre en cause un État dès lors que des mesures, l'absence de mesures ou des pratiques portent

atteinte aux droits économiques et sociaux que ce pays s'est engagé à respecter en ratifiant la charte.

Gageons que cette démarche permettra une amélioration de l'accueil et de la prise en charge des mineurs isolés étrangers sur le territoire français.

**HÉLÈNE GARRIGUES  
PHILIPPE LECORNE  
Membres d'EUROCEF  
(Comité européen d'action spécialisée  
pour l'enfant et la famille  
dans leur milieu de vie).**

#### **Notes**

1. Comité des droits de l'enfant, « Observation générale sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine », CRC/GC/2005/6, 1<sup>er</sup> septembre 2005, § 12.
2. Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014) du 6 mai 2010, communication de la commission au Parlement européen et au Conseil, SEC(2010)534, p. 3
3. Paru en novembre 2015, cet ouvrage regroupe toutes les normes juridiques adoptées par l'UE et le CoE, ainsi que la jurisprudence qui s'y rapporte. Il est téléchargeable en suivant le lien : <http://fra.europa.eu/fr/publication/2015/manuel-de-droit-europeen-en-matiere-des-droits-de-lenfant>
4. [http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_non\\_discr\\_iaw\\_FRA\\_01.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discr_iaw_FRA_01.pdf) p.23
5. On pense notamment au rapport « Accueil et accompagnement des mineurs isolés étrangers à Paris », présenté en avril 2015 par Dominique Versini, adjointe à la maire de Paris
6. Source : communiqué de presse de novembre 2015 du réseau Éducation sans frontières (collectif du Rhône).
7. Voir l'article « Mineurs isolés étrangers : Paris refuse la scolarisation systématique », *Médiapart* du 9 septembre 2015.
8. L'intégralité du dossier de cette réclamation 114/2015 (mémoire d'EUROCEF, mémoire en réponse du gouvernement français, mémoire en réplique d'EUROCEF et décision du Comité européen des droits sociaux) peut être consulté en suivant le lien <http://www.coe.int/fr/web/turin-european-social-charter/collective-complaints-procedure>.