



Le Défenseur

Paris, le 30 avril 2013

Madame la ministre,

Vous avez bien voulu m'informer des suites que votre ministère entendait donner aux recommandations générales relatives à la situation des mineurs isolés étrangers, que j'ai rendues publiques le 19 décembre 2012, ce dont je vous remercie.

Cependant, plusieurs des points que vous abordez dans votre réponse appellent de ma part des observations complémentaires que je me permets de mettre en lien avec les réclamations qui ont été portées à ma connaissance depuis plus d'un an et qui révèlent des dysfonctionnements importants dans l'accueil et la prise en charge de ces jeunes gens.

Ces recommandations générales ont généré un net accroissement des saisines évoquant des difficultés relatives à l'évaluation, l'accueil, la mise à l'abri et la prise en charge des jeunes isolés étrangers. Certaines font état de difficultés globales, sans que des enfants soient clairement identifiés, et d'autres, au contraire, portent à mon attention des cas identifiés. Ces dernières ont donné et donneront lieu dans la plupart des cas à des interventions selon des modalités variées : observations devant les juridictions, auditions, vérifications sur place ...

Ainsi, au travers des réclamations qui ont été portées à mon attention - soit près de 75 jeunes dont plus de la moitié durant le premier trimestre 2013 -, j'ai pu mesurer les écarts entre le dispositif légal d'évaluation et de protection tel que vous le rappelez et la réalité des situations.

Vous indiquez que la contestation des actes d'état civil est actuellement entourée de toutes les garanties procédurales puisque le bureau de la fraude documentaire peut être saisi par réquisition du parquet. Je note cependant que dans de nombreux cas qui m'ont été soumis, les parquets n'ont pas retenu les actes d'état civil produits par les jeunes étrangers, sans pour autant avoir eu recours à la procédure que vous indiquez. J'illustrerai mon propos en m'appuyant sur les dernières observations que j'ai adressées aux juridictions administratives, pour des jeunes qui avaient fait l'objet de mesures d'obligation de quitter le territoire et de placement en rétention, à la suite d'expertises d'âges osseux les ayant estimés majeurs. Tous produisaient pourtant des actes d'état civil et aucun n'a vu son acte faire l'objet d'une procédure en contestation d'authenticité.

Mme Christiane TAUBIRA

Garde des sceaux
Ministre de la Justice
13, place Vendôme
75800 PARIS

Le Défenseur des droits • 7, rue Saint-Florentin • 75409 Paris Cedex 08
tél. : + 33 (0)1 53 29 22 00 • fax : + 33 (0)1 53 29 24 25 • www.defenseurdesdroits.fr

Les données nécessaires au traitement des courriers reçus par le Défenseur des droits sont enregistrées dans un fichier informatisé réservé à son usage exclusif pour l'accomplissement de ses missions.
Vous pouvez exercer votre droit d'accès aux données vous concernant et les faire rectifier en vous adressant à la Direction générale des services.

A cet égard, concernant l'examen d'âge osseux, vous rappelez que celui-ci ne peut que constituer « *un élément d'appréciation parmi d'autres de la minorité* » et précisez que « *dans tous les cas, il est constant que le doute bénéficie au jeune* ». Je note par ailleurs que cette même position est avancée dans le 5^{ème} rapport périodique de la France sur l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant. Si je ne peux qu'adhérer à ces affirmations, j'observe que la seconde ne reflète absolument pas les pratiques relevées. En effet, à chaque fois qu'une expertise d'âge osseux a été pratiquée sur les jeunes dont j'ai eu à connaître de la situation, quelle que soit la méthode utilisée (radiographie, examens cliniques...), l'acte d'état civil a été systématiquement écarté et l'âge osseux estimé retenu comme unique preuve de la majorité du jeune en question. Permettez-moi, là encore, de prendre un exemple récent en évoquant la situation d'un jeune géorgien de 17 ans qui, pris en charge depuis plus d'un an par un service de l'Aide sociale à l'enfance et sous tutelle du Conseil général, s'est vu contraint de passer un examen d'âge osseux à la suite d'une réquisition du parquet. Il a été reconnu majeur et immédiatement placé en rétention en vue de l'exécution d'une mesure d'éloignement, nonobstant la mesure de tutelle d'Etat.

Je constate que vous confirmez fort opportunément l'absence de fiabilité de ces examens, d'autant plus lorsqu'ils sont réalisés à minima comme j'ai pu le constater dans plusieurs des départements à l'occasion de réclamations dont j'ai été saisi. Ainsi, dans de nombreuses situations, de simples radiographies du poignet ou/et du coude ont donné lieu à des estimations d'âge sans fourchette ni marge d'erreur, sans doubles lectures. Les conclusions sont parfois ainsi rédigées : « l'âge osseux est de 18 ans ».

Au final, ces pratiques hasardeuses ajoutées au fait que le doute ne profite pas au jeune, donnent lieu à des situations du type de celle que je viens de rencontrer. L'âge d'une jeune fille a ainsi été évalué en ces termes : « *Age le plus probable : 17 ans et 3 mois – âge minimum 15 ans et six mois, âge max : 18 ans et 2 mois* ». Cette jeune fille avait été placée en zone d'attente lors de son arrivée sur le territoire, titulaire d'un acte d'état civil, mais reconduite à la frontière, alors même que sa cousine s'était présentée pour attester de la véracité des dires de la jeune fille. Elle a été reconduite vers la Turquie puis vers la République Démocratique du Congo.

Reste que, même quand les examens sont réalisés dans des conditions optimales, entourées de toutes les précautions d'usage, telles qu'elles sont par exemple prévues à Paris, j'ai pu vérifier qu'ils ne pouvaient être déterminants. En effet, je vous rappelle que l'été dernier, un jeune de 12 ans a été incarcéré et est resté emprisonné pendant plus de 15 jours en raison notamment des examens d'âges chronologiques qui avaient été réalisés sur sa personne (deux à 6 mois d'intervalle) et avaient estimé son âge « entre 13 et 16 ans » en janvier, puis « entre 13 et 14 ans » en juillet, alors même que ses parents produisaient ses papiers d'identité.

Quant aux jeunes reconnus mineurs pouvant, de ce fait, accéder au dispositif de protection de l'enfance, je note avec satisfaction votre confirmation selon laquelle leur approche de l'âge de la majorité « *ne peut en aucun cas limiter la portée ou le contenu de cette prise en charge* ». Je me permets néanmoins de vous signaler que j'ai été saisi, à plusieurs reprises, de la situation de jeunes à qui les plates-formes d'évaluation ont refusé l'accès au dispositif, au motif qu'ils avaient atteint l'âge de 17 ans, notamment à Paris.

Je note aussi avec intérêt votre position sur la qualité de la prise en charge qui doit être mise en œuvre pour ces jeunes en raison des échéances importantes de la majorité et du titre de séjour indispensable à leur maintien sur le territoire. Mais je ne peux qu'attirer votre attention sur les difficultés actuelles que rencontrent plusieurs départements dans le suivi éducatif de ces mineurs et dans la recherche de lieux de placement adéquats. Si la répartition territoriale envisagée pour l'avenir peut être un élément de réponse à ces difficultés, elle ne saurait convenir à résoudre la situation de ceux qui sont actuellement placés dans ces départements. Ainsi le Loiret et le Maine-et-Loire par exemple ne peuvent plus, semble-t-il, assumer cette charge et laissent des mineurs sans solution même lorsque ces derniers font l'objet de mesures de placement prononcées par les juges des enfants. Certains départements refusent donc actuellement d'exécuter les décisions de justice ce qui m'apparaît contraire à l'intérêt des enfants en question, à l'Etat de droit, et, au surplus, de nature à engager leur responsabilité.

Quant à ceux qui bénéficient d'une prise en charge adéquate, vous soulignez avec justesse l'importance du projet professionnel et de la scolarisation. Vous m'indiquez à ce titre que les jeunes de moins de 16 ans bénéficient des règles de la scolarité obligatoire. Je relève néanmoins que, la majeure partie des jeunes arrivant sur le territoire sont âgés entre 16 et 18 ans et sont confrontés à de nombreuses difficultés pour intégrer un cursus scolaire.

Par ailleurs, l'accès à l'apprentissage, voie pourtant privilégiée d'autonomisation rapide pour ces jeunes, se révèle encore plus complexe. En effet, la plupart de ceux qui pourraient y prétendre n'entrent sur le territoire national que munis au mieux d'acte d'état civil. Or, pour accéder à une autorisation de travail, les préfectures et les directions départementales du travail et de la formation professionnelle demandent la plupart du temps la présentation d'un passeport, formalité impossible pour ces derniers.

Ces difficultés pour produire des documents hypothèquent aussi l'accès à la régularisation de leur situation administrative au regard de leur droit au séjour à la majorité. De la même façon, pour prétendre à l'obtention d'un titre de séjour, il est nécessaire de produire un passeport en cours de validité. A cet égard, je souhaite que la circulaire du 28 novembre 2012, qui, comme vous le précisez, invite les préfets à examiner avec bienveillance les demandes de titres de séjour présentées par ces jeunes et contribue ainsi à assouplir sur ce point les exigences préfectorales, trouve sa pleine effectivité.

*

Par ailleurs, comme vous me l'aviez annoncé lors de notre entretien du mois de juin dernier, je me réjouis de l'intervention prochaine de l'Etat dans ce dossier très délicat, intervention attendue par les acteurs locaux depuis de nombreuses années. Vous m'annoncez la prochaine publication d'une circulaire qui selon vous, résoudra de nombreuses difficultés, ce que j'appelle sincèrement de mes vœux.

Je souhaite cependant vous faire part de mes inquiétudes sur certains points, tenant à la fois aux méthodes et aux exigences procédurales.

Sur le premier point, vous précisez que les évaluations des mineurs isolés étrangers seront menées par des personnels spécialement formés, sur la base d'un protocole que vous avez finalisé avec l'aide des départements et d'associations. Toutefois, ce protocole m'apparaît assez semblable à celui utilisé notamment à Paris, lequel est très largement mis en cause par de nombreuses associations. Aussi j'espère que ces méthodes pourront faire l'objet, elles aussi, d'évaluations aussi fréquemment que nécessaire, afin de tenir compte des avis des professionnels qui les utiliseront.

A ce titre, vous insistez sur l'importance des formations à destination des personnels des conseils généraux tant en ce qui concerne les méthodes d'évaluation de ces mineurs que sur les possibilités de régularisation qui s'offrent à eux, notamment par la voie de la demande d'asile à laquelle ils ont très peu recours. Or je relève actuellement plusieurs difficultés d'accès à la procédure d'asile pour ces jeunes, en particulier pour ceux qui ont été évalués majeurs, qui ne parviennent pas à déposer leur demande auprès des services de la préfecture. Par un curieux paradoxe, ils sont considérés comme majeurs par les services de la protection de l'enfance et comme mineurs par les services de l'Etat ici compétents.

C'est pourquoi, si je ne peux que souscrire au souci de formation qui vous anime, je reste dans l'attente d'éléments d'information sur le contenu de ces formations et la qualité de ceux qui les dispenseront, de même que je resterai attentif aux garanties qui viendront entourer le transport des jeunes d'un département à l'autre, étant entendu que l'orientation géographique ne peut être décidée par le magistrat que sur le fondement de l'intérêt de l'enfant, lequel inclut certes, mais pas uniquement, les indications d'accueil fournies par la chancellerie

Sur le second point, s'agissant des contraintes procédurales, vous indiquez que « *l'Etat financera intégralement le coût des investigations pratiquées par les départements pour s'assurer de la minorité d'un jeune qui se présenterait comme mineur isolé étranger* ». Ainsi durant cinq jours, les jeunes, mis à l'abri le temps que le parquet se prononce sur demande du service d'évaluation, seront financièrement pris en charge par l'Etat. Au-delà de cinq jours, le coût de la prise en charge reviendrait aux départements. Or, ce délai de cinq jours, s'il correspond effectivement au délai de recueil administratif, semble pourtant très court pour réaliser les évaluations demandées, la mise en confiance des jeunes, l'authentification des actes d'état civil ... Sur ce point, j'ai noté qu'à Paris, par exemple, le délai moyen entre la mise à l'abri des jeunes et leur prise en charge effective par le bureau de l'Aide sociale à l'enfance est de dix-neuf semaines pour les jeunes recueillis par France Terre d'asile, et sept semaines et demie, pour les jeunes mis à l'abri par le « centre enfants du monde » de la Croix rouge.

Vous indiquez avec raison, que les décisions du parquet ne sont pas des décisions juridictionnelles et à ce titre, ne sont pas susceptibles de recours. Vous précisez en outre que le jeune est toujours en mesure de saisir le juge des enfants de sa situation au titre de l'article 375 du code civil. Il y a lieu néanmoins de s'inquiéter pour ceux de ces jeunes laissés en dehors du dispositif et qui ne bénéficieront d'aucun accompagnement dans la mesure où, à aucun moment, n'a été prévu semble-t-il, leur information sur les voies de recours qui s'offrent à eux en cas de remise en cause de leur minorité, ni sur leur faculté de se faire accompagner par un avocat. Les difficultés de ces jeunes d'accéder à leurs droits et à un recours effectif seront particulièrement notables lorsque les jeunes ne maîtriseront voire ne parleront pas le français. A cet égard, j'ai le sentiment que les barreaux pourraient être étroitement associés à la réflexion d'ensemble sur la mise en place de ce nouveau dispositif.

Par ailleurs, nonobstant une éventuelle saisine directe du juge des enfants par le jeune, je suis également vigilant sur le fait que le parquet puisse être en mesure de prendre ses responsabilités. Ainsi, il me semble important qu'il soit avisé de la fin de la prise en charge des jeunes par le conseil général afin qu'il puisse éventuellement être à l'origine d'un placement provisoire et d'une saisine du juge des enfants. De même, il m'apparaît indispensable que soient portées à sa connaissance les clôtures de dossiers par les juges des enfants.

En outre, si je suis attentif à ce que le parquet soit en capacité d'exercer la plénitude de ses attributions, je le suis tout autant à l'égard des juges des enfants. Or je m'interroge sur l'orientation selon laquelle, que la minorité soit ou non établie à l'issue des cinq jours de prise en charge par le conseil général, il reviendrait au procureur de la République de prendre une ordonnance de placement provisoire, institutionnalisant alors le parquet comme le magistrat à l'origine du placement, alors QUE sa vocation est d'intervenir en cas d'urgence prévue par l'article 375-5 du code civil. En semaine et en journée, il m'apparaît au contraire que, saisi par le parquet, cette décision incombe au juge des enfants, conformément au droit commun.

Enfin, vous n'évoquez pas la place que devrait prendre le juge des tutelles des mineurs dans le dispositif. Il me semblerait pourtant que la circulaire à venir pourrait constituer l'occasion d'harmoniser les pratiques d'articulation entre parquets, juges des enfants et juges des tutelles, particulièrement hétérogènes selon les tribunaux de grande instance.

En tout état de cause, il me semble impératif de prévoir que ce dispositif puisse faire l'objet d'une évaluation à l'issue d'une année de mise en œuvre.

*

Pour conclure, les multiples saisines de mes services, tant au niveau local par le biais des délégués qu'au siège de l'institution, me laissent en outre penser que, tant que le dispositif d'urgence de prise en charge des adultes restera saturé, les répercussions seront à déplorer sur celui des mineurs isolés, incitant certains à se prévaloir d'une éventuelle minorité pour accéder à un minimum d'accueil. Je n'ignore pas qu'il y aurait lieu de mener une réflexion sur ce point, en lien avec d'autres départements ministériels.

Vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces quelques remarques, je note avec intérêt que d'ores et déjà a été indiqué, dans la réponse formulée devant l'Assemblée Nationale le 24 janvier 2013, que la circulaire en préparation correspondait aux orientations que j'avais rappelées au mois de décembre dernier. Je me réserve par conséquent la possibilité de rendre cette lettre publique.

Je vous prie de croire, Madame la ministre, en l'assurance de ma haute considération.

Sincèrement


Dominique BAUDIS

