

Paris, le **29 AOÛT 2014**

Décision du Défenseur des droits n° MDE-2014-127

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 et l'observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant - CRC/GC/2005/6, du 1^{er} septembre 2005;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code civil ;

Vu la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ;

Vu la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ;

Vu la circulaire du 31 mai 2013 (N° NOR : JUSF1314192C) de la garde des sceaux, ministre de la justice, relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers ;

Vu la décision du Défenseur des droits n° MDE-2012-179 du 19 décembre 2012, portant recommandations générales relative à l'accueil et la prise en charge des mineurs isolés sur le territoire français ;

De façon récurrente depuis cette décision, le Défenseur des droits est alerté sur la situation de mineurs isolés étrangers présents sur l'ensemble du territoire métropolitain et a reçu des saisines tant individuelles que collectives, concernant plus d'une trentaine de départements.

Le 13 avril 2012, le Défenseur des droits a été saisi par un collectif d'associations sur la situation des mineurs isolés étrangers sur le territoire parisien, mettant en cause leur évaluation et leur prise en charge par les services du bureau de l'aide sociale à l'enfance de Paris.

Le Défenseur des droits est conscient que le nombre de jeunes migrants arrivants à Paris, première ville de France, a un impact important sur les politiques d'aide sociale à l'enfance ainsi que les financements y afférant.

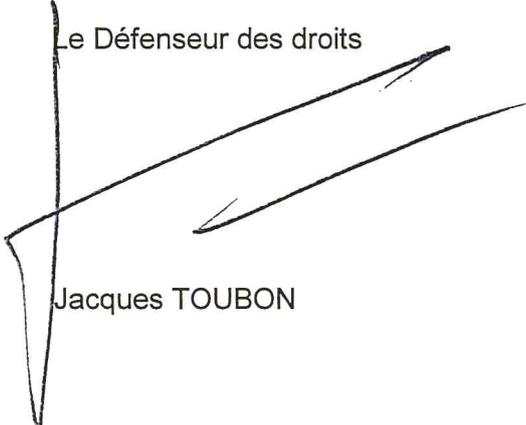
Pour autant, le Défenseur des droits a été saisi de plus d'une quarantaine de situations individuelles donnant lieu à tout type d'intervention de sa part : signalement au Parquet, demande d'audiencement auprès des juges des enfants, analyse des fiches d'évaluations... A travers ces situations individuelles et au regard des nombreuses investigations réalisées par les services du Défenseur des droits, force est de constater que les mineurs isolés étrangers en errance sur le territoire parisien peinent à être pris en charge et ne bénéficient pas des mesures de protection et d'accompagnement prévues par la Convention internationale des droits de l'enfant et recommandées par le Défenseur des droits dans sa décision du 19 décembre 2012.

Conscient du nouvel enjeu qui entoure l'application de la circulaire du 31 mai 2013 de la garde des sceaux, ministre de la justice, relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers, et partant des recommandations générales précédemment citées, le Défenseur des droits formule les constats et les propositions d'amélioration suivants.

Cette décision est adressée à Madame la Maire de Paris, présidente du Conseil général, à l'association France Terre d'Asile, ainsi qu'au collectif d'associations, auteur de la saisine.

Elle est adressée pour information à Madame la garde des sceaux, ministre de la justice, à Monsieur le président du tribunal pour enfants de Paris et à Monsieur le procureur de la République du tribunal de grande instance de Paris.

Le Défenseur des droits



Jacques TOUBON

**Décision MDE-2014-127, au titre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333
du 29 mars 2011**

I. Contexte

Le Défenseur des droits tient au préalable, à saluer l'engagement et la disponibilité de tous les personnels que ses collaborateurs ont pu rencontrer au cours des investigations menées durant plus de 6 mois. A cet égard il convient de noter que le contexte d'intervention des travailleurs sociaux, bénévoles et intervenants divers aux côtés des jeunes étrangers isolés est particulièrement complexe et difficile. Le nombre de jeunes qui se présente à Paris est très important et ce « flux » génère des tensions financières et politiques particulièrement aiguës. Cependant, tous les personnels rencontrés ont fait preuve d'un engagement sur cette délicate problématique qui doit être encouragé et respecté.

Le Défenseur des droits a été saisi le 13 avril 2012 par un collectif d'associations de la situation des mineurs isolés étrangers sur le territoire parisien, mettant en cause leur évaluation et leur prise en charge par les services du bureau de l'aide sociale à l'enfance (BASE) de Paris.

Au-delà du traitement de plus d'une quarantaine de situations individuelles, les collaborateurs du Défenseur des droits ont mené diverses investigations et rencontré de nombreux acteurs locaux.

Les investigations des dispositifs parisiens ont été conduites de février à octobre 2013. Les éléments qui ont été constatés l'ont donc été antérieurement et postérieurement à l'application de la circulaire du 31 mai 2013¹. Ils ne préjugent pas des réflexions actuellement menées par les opérateurs quant aux améliorations à apporter aux dispositifs parisiens.

Le 29 janvier 2014, le Défenseur des droits a adressé à l'association France Terre d'Asile et à la Mairie de Paris, une note récapitulative afin de satisfaire aux principes du contradictoire, leur donnant deux mois pour présenter leurs observations. France Terre d'Asile a adressé un courrier en réponse au Défenseur des droits, en date du 28 mars 2014. La mairie de Paris, quant à elle, a adressé un courrier en réponse daté du 2 avril, soit quatre jours après la fin du délai accordé. Cependant, le Défenseur des droits tiendra compte de ses observations dans la présente décision.

Les dispositifs parisiens d'accueil, d'évaluation et de mise à l'abri des mineurs isolés étrangers sont financés par le département de Paris (Direction de l'action sociale, de

¹ Circulaire du 31 mai 2013 (N° NOR : JUSF1314192C) de la garde des sceaux, ministre de la justice, relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers

l'enfance et de la santé - DASES), et par l'Etat (Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Ile-de-France - DRIHL-IF).

L'évaluation de la situation des mineurs isolés étrangers a été confiée par le département de Paris à l'association France Terre d'Asile, qui a ouvert le 1^{er} septembre 2011 la permanence d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers (PAOMIE). La situation des jeunes est portée à l'attention du « service éducatif mineurs non accompagnés » (SEMNA) relevant du bureau de l'aide sociale à l'enfance.

La mise à l'abri des jeunes étrangers isolés évalués mineurs par la PAOMIE était assurée principalement par deux associations France Terre d'Asile et la Croix Rouge. FTDA gérait ainsi 150 places de mise à l'abri réparties dans différentes structures, la Croix Rouge gérait 19 places. Désormais l'établissement de la Croix-Rouge a redéployé son activité en direction du département du Val de Marne.

Ces deux associations étaient par conséquent à l'origine des voies d'admission à l'aide sociale à l'enfance. Cependant, certains jeunes non admis à l'aide sociale à l'enfance à la suite de l'évaluation de la PAOMIE se font aider et orienter par des associations de défense des jeunes étrangers et accèdent au dispositif de protection de l'enfance par les voies judiciaires, en saisissant directement un juge des enfants.

Une fois pris en charge, les mineurs isolés étrangers bénéficient de l'accompagnement éducatif des services de l'aide sociale à l'enfance et sont orientés dans différentes structures socio-éducatives, ou placés en hôtel bénéficiant d'un accompagnement en structure d'accueil de jour, ou d'un accompagnement de la part de leur référent de l'aide sociale à l'enfance.

I. Recommandations

1. *Sur la responsabilité de l'évaluation de la minorité des jeunes isolés étrangers et leur admission au titre de la protection de l'enfance*

Aux termes des articles L. 221-1 et s. du code de l'action sociale et des familles (CASF), la prise en charge des mineurs isolés étrangers relève de la compétence des départements au titre de la protection de l'enfance telle que définie par l'article L. 112-3 du même code. Ainsi, la décision d'admission à ce dispositif ou de refus d'admission relève exclusivement du conseil général².

En conséquence, une association, à supposer même qu'elle agisse dans le cadre d'un cahier des charges établi dans le cadre d'une délégation de service public du conseil général, ne saurait se substituer à l'autorité administrative pour décider unilatéralement d'écarter du dispositif des jeunes se déclarant mineurs. Si l'évaluation peut en effet relever

² Art. L 223-2 du CASF

de ses compétences, la décision d'admission, elle, ne peut émaner que du président du conseil général. Ainsi tous les jeunes même évalués majeurs devraient être signalés à l'aide sociale à l'enfance.

Or il ressort du protocole de fonctionnement signé le 15 décembre 2011 entre le bureau de l'aide sociale à l'enfance du département de Paris (BASE) et l'association « France Terre d'Asile » (FTDA), initié à la suite d'une délibération du conseil de Paris en date du 14 novembre 2011, autorisant le Président du conseil de Paris siégeant en formation de conseil général à signer et subventionner la PAOMIE³, que la collectivité a confié à cette association, d'une part, la mission d'assurer le premier accueil visant à évaluer la situation du jeune (critères de territorialité, de minorité et d'isolement), d'autre part, celle de réorienter, à l'issue de cette première évaluation, le jeune vers sa famille ou un autre département s'il n'est pas évalué isolé, ou vers le dispositif adulte s'il est évalué majeur.

Ainsi FTDA paraît avoir reçu délégation du BASE pour sélectionner les jeunes susceptibles de pouvoir faire l'objet d'une information préoccupante nécessitant une décision du BASE d'admission au bénéfice de la protection de l'enfance. Concrètement, au cours de l'année 2012, près de 50 % des jeunes se déclarant mineurs ont été écartés par FTDA d'une possibilité d'accéder à l'aide sociale à l'enfance, du fait d'une évaluation de majorité ou de « non isolement ». D'après les déclarations de l'association, les chiffres pour 2013 seraient sensiblement équivalents.

Le Défenseur des droits s'interroge sur la base légale de ce dispositif, s'agissant en particulier des modalités de transfert de compétence au profit d'un acteur associatif qui découlent de ce protocole.

Or les réponses apportées au Défenseur des droits par le Directeur général de France Terre d'Asile et le secrétaire général adjoint de la Mairie de Paris, semblent diverger. En effet, France Terre d'Asile indique « *conformément au protocole signé avec l'ASE, l'ensemble des dossiers des jeunes évalués comme étant mineurs et isolés par la permanence d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers (PAOMIE) sont actuellement transmis à la DASES. Les jeunes qui ne sont pas évalués mineurs et isolés sont orientés vers les services adéquats.* »

En revanche la Mairie de Paris indique « *s'agissant des jeunes évalués majeurs, l'article 1^{er} du protocole précise bien que le travail de la PAOMIE a pour but de guider la décision du BASE et non de s'y substituer (...). Cette phrase mentionne clairement le rôle du BASE et ne laisse aucunement entendre que la PAOMIE décide seule de réorienter un mineur ou de ne pas signaler une information préoccupante.* »

Force est de constater que la procédure suivie quant à la transmission des évaluations entre FTDA et le BASE est peu claire, de même qu'entre les principaux interlocuteurs concernés et qu'aucun des dossiers instruits n'a révélé que le refus de la PAOMIE donnait lieu à transmission au BASE, lequel aurait alors communiqué sa décision de refus.

Le Défenseur des droits prend note de ce que la rédaction de la convention liant FTDA au BASE serait actuellement en cours de révision et que la Mairie de Paris indique souhaiter formaliser les refus d'admission.

³ A hauteur de 570 000 Euros en 2012.

- Le Défenseur des droits rappelle que la décision d'admission au dispositif de protection de l'enfance ou de refus d'admission relève, hors compétence judiciaire, exclusivement du conseil général. A ce titre le Défenseur des droits recommande la clarification du protocole de fonctionnement de novembre 2011 dans lequel doit être précisément indiqué que les évaluations de tous les jeunes qui se présentent à la PAOMIE doivent être transmises au BASE qui prendra, seul, la décision d'admission ou de non admission.

2. Sur la nature des évaluations

a) L'appréciation des actes d'état civil :

Tant l'article 47 du code civil que l'article 22-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000⁴, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, entourent de garanties procédurales l'analyse et l'authentification des papiers d'identité ou des actes d'état civil produits par les personnes de nationalité étrangère. Cette possibilité d'analyse des documents produits par les jeunes étrangers isolés est en outre prévue par le protocole d'évaluation de la circulaire du 31 mai 2013, qui indique : « *l'évaluateur devra apprécier le cas échéant l'opportunité d'une transmission aux services de la fraude documentaire* ».

Ainsi, les évaluateurs ne peuvent porter d'appréciation sur la validité des actes d'état civil, ils ne peuvent que recommander la réalisation d'une mesure d'expertise des papiers présentés, en conformité avec ces textes.

Pourtant, plusieurs situations soumises au Défenseur des droits témoignent d'une appréciation de la validité des actes d'état civil effectuée directement par la PAOMIE, en dehors de toute expertise par les agents compétents du Bureau de la fraude documentaire saisi par le Parquet.

A ce titre, le Défenseur des droits se réjouit de la récente modification apportée aux grilles d'évaluation de FTDA évoquant la présomption d'authenticité posée par l'article 47 du code civil. Cependant la Mairie de Paris précise dans ses observations, que les évaluateurs « *sont tenus de n'attester que d'évidences telles que (...) l'impossibilité de rattacher l'acte à la personne* ».

- Si le Défenseur des droits a pu constater par le passé que les évaluations de la PAOMIE n'étaient pas conformes à la circulaire du 31 mai 2013 car portant des appréciations sur l'authenticité des actes d'état civil, dépassant les attributions

⁴ Art. 22-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 « *lorsque, en cas de doute sur l'authenticité ou l'exactitude d'un acte de l'état civil étranger, l'autorité administrative saisie d'une demande d'établissement ou de délivrance d'un acte ou de titre procède ou fait procéder, en application de l'article 47 du code civil, aux vérifications utiles auprès de l'autorité étrangère compétente, le silence gardé pendant huit mois vaut décision de rejet. Dans le délai prévu aux articles 21 et 22, l'autorité administrative informe par tous moyens l'intéressé de l'engagement de ces vérifications. En cas de litige, le juge forme sa conviction au vu des éléments fournis tant par l'autorité administrative que par l'intéressé.* »

et les compétences des évaluateurs, il prend note avec satisfaction de la nouvelle grille d'évaluation plus conforme à la loi et au texte précité.

- Le Défenseur des droits tient cependant à rappeler au BASE, que conformément au texte de la circulaire, l'absence de photo sur un acte d'état civil ne peut porter préjudice au jeune puisque selon ce texte « *Il n'y a pas lieu de remettre en cause l'appartenance au mineur des documents administratifs qu'il présente dont l'authenticité n'est pas contestée* ». Ainsi « *attester de l'impossibilité de rattacher l'acte à la personne* » apparaît comme inutile.

b) L'appréciation du critère de l'isolement comme critère de danger

D'une part, l'article 375 du code civil prévoit que « *Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public* ».

D'autre part, aux termes de l'article L. 112-3 du CASF, la protection de l'enfance a notamment « 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. »

La notion d'isolement est défini par un certain nombre d'instruments juridiques tels que :

- la circulaire n° CIV/01/05 du 14 avril 2005 de la direction des affaires civiles et du sceau (*la preuve d'un lien de filiation par tout document en cours de validité, permettra par exemple que le mineur ne soit pas reconnu comme isolé. De même, le mineur étranger ne pourra être considéré comme isolé s'il est inscrit sur le passeport d'un majeur ou encore s'il produit un acte valant de plein droit délégation d'autorité parentale*).

- l'observation générale N° 6 du Comité des droits de l'enfant⁵ :

-Par « *enfant non accompagné* » (également appelé *mineur non accompagné*), on entend un enfant, au sens de l'article premier de la Convention, qui a été séparé de ses deux parents et d'autres membres proches de sa famille et n'est pas pris en charge par un adulte investi de cette responsabilité par la loi ou la coutume.

-Par « *enfant séparé* », on entend un enfant, au sens de l'article premier de la Convention, qui a été séparé de ses 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 sa famille. Un enfant séparé peut donc être accompagné par un autre membre adulte de sa famille ».

⁵ Comité des droits de l'enfant, Observation générale No. 6, traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine (Trente-neuvième session 2003) U.N. Doc. CRC/GC/ 2005/6 (2005)

Or, il ressort de certaines évaluations que le Défenseur des droits a pu consulter, que FTDA écarte du dispositif de protection de l'enfance des jeunes effectivement isolés au sens des définitions précitées, indépendamment de leur situation de danger effectif.

Pourtant le fait pour un jeune étranger d'être recueilli à titre provisoire par des adultes qui n'ont aucun lien de rattachement familial ou juridique avec ce jeune ne peut constituer un motif valable pour remettre en cause l'absence de titulaire de l'autorité parentale sur le territoire et la situation de danger ou de risque de danger, dans laquelle il peut se trouver.

Par exemple, la PAOMIE retient de la présence des jeunes dans ses locaux tous les jours, un critère d'isolement (a contrario s'ils ne sont pas là tous les jours, ils ne seraient pas isolés) ce qui pose un problème quand les jeunes sont suivis par d'autres associations, ou même dans l'éventualité où un jeune serait soumis à la pression d'un éventuel réseau même familial, ce qui peut être constitutif de danger. A cet égard la conception de l'isolement telle que pratiquée par la PAOMIE s'éloigne des critères juridiques en la matière (absence de représentant légal sur le territoire).

Dans sa réponse du 28 mars dernier, France Terre d'Asile indique au Défenseur des droits avoir modifié sa grille d'évaluation afin de satisfaire aux critères relatifs à l'isolement. Ainsi la grille rappelle en conclusion que l'isolement s'entend au sens juridique du terme : « *c'est à dire, ne disposant pas de titulaire de l'autorité parentale sur le territoire français à même d'assurer sa protection* ». Ces modifications apparaissent ainsi conformes aux principes ci-dessus énoncés.

Dans sa réponse au Défenseur des droits, la Mairie de Paris indique quant à elle, que les situations évoquées par le Défenseur des droits seraient « *tout à fait exceptionnelles* » et ne concerneraient que des jeunes dont l'intérêt serait d'être pris en charge par des tiers dignes de confiance en lien avec la famille du jeune.

Cependant, s'il ne fait guère de doute que dans certaines situations, un placement tiers digne de confiance pourrait s'avérer effectivement dans l'intérêt de l'enfant, cette solution d'orientation doit s'accompagner d'une évaluation des conditions de vie du jeune chez ce tiers. Il est ici rappelé qu'il s'agit d'une décision relevant intégralement du cadre de la protection de l'enfance (art. 375-3 du code civil). Par ailleurs, comme indiqué au paragraphe 1. il semblerait que ces jeunes aient été réorientés avant même d'être signalés au SEMNA.

Par ailleurs et très récemment, le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'un jeune dont l'admission au bénéfice de la protection de l'enfance a été refusée au motif que son frère aîné se trouvait en France et son père en Espagne. Or l'isolement juridique de ce jeune au regard des critères évoqués précédemment ne faisait guère de doutes.

- **Le Défenseur des droits se réjouit de la modification des grilles d'évaluations utilisées par la PAOMIE.**
- **Cependant le Défenseur des droits appelle tant FTDA que le BASE à la plus grande vigilance quant à l'application du critère d'isolement aux jeunes évalués, lequel, s'il était mal interprété, pourrait conduire à méconnaître de réelles situations de danger pour ces jeunes.**

c) L'âge trop proche de la majorité :

L'article 388 du code civil dispose que: « *le mineur est l'individu de l'un ou l'autre sexe qui n'a point encore l'âge de 18 ans accomplis* ». La majorité est donc fixée à 18 ans.

Le fait qu'un jeune ait plus de 17 ans ne peut en aucun cas être un motif de refus d'admission au sein du dispositif de protection de l'enfance. Toute décision contraire constitue une atteinte grave au droit et à l'intérêt de l'enfant.

Or, le Défenseur des droits a été saisi de situations pour lesquelles les jeunes ont été laissés sans prise en charge car jugés d'un âge trop proche de la majorité.

Dans leurs réponses au Défenseur des droits, tant FTDA que la Mairie de Paris indiquent que cette pratique n'a plus cours actuellement. Il n'est donc pas nié que les pratiques de refus du bénéfice de la protection de l'enfance à des jeunes passés l'âge de 17 ans, avaient bien eu lieu.

- **Dans le prolongement de ses précédentes recommandations générales du 19 décembre 2012, et notamment de la recommandation n°9, le défenseur des droits rappelle que la majorité est fixée à 18 ans, et qu'aucun jeune ne peut être écarté du dispositif de protection de l'enfance au motif que son âge est proche de la majorité.**
- **Le Défenseur des droits déplore que pendant des mois, de nombreux jeunes de plus de 17 ans, dont la minorité n'était pas contestée, ont été laissés à la rue sans prise en charge. Ces pratiques constituent une atteinte grave aux droits de l'enfant à bénéficier d'une mesure de protection.**

d) Les jugements empreints de stéréotypes non pertinents pour la qualité de l'évaluation :

Le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale N° 6 indique que « *ce processus d'évaluation devrait être mené dans une atmosphère amicale et sûre par des professionnels qualifiés maîtrisant des techniques d'entretien adaptées à l'âge et au sexe de l'enfant.* »

Il précise : « *Cette détermination requiert, entre autres, d'évaluer l'âge – opération qui ne devrait pas se fonder uniquement sur l'apparence physique de l'individu mais aussi sur son degré de maturité psychologique. Cette évaluation doit en outre être menée scientifiquement, dans le souci de la sécurité de l'enfant, de manière adaptée à son statut d'enfant et à son sexe et équitablement, afin de prévenir tout risque de violation de l'intégrité physique de l'enfant; cette évaluation doit en outre se faire avec tout le respect dû à la dignité humaine et, en cas d'incertitude persistante, le bénéfice du doute doit être accordé à l'intéressé – qu'il convient de traiter comme un enfant si la possibilité existe qu'il s'agisse effectivement d'un mineur; »*

La circulaire du 31 mai 2013 prévoit en outre dans son protocole d'évaluation le principe selon lequel « *il conviendra de prendre garde aux stéréotypes* ». En ce sens les termes de la circulaire appellent à la vigilance sur la qualité de la formation pluridisciplinaire des évaluateurs et la nécessité de mener dans les situations complexes des évaluations plurielles ou de recueillir l'avis de plusieurs évaluateurs

Or, il ressort des situations individuelles portées à la connaissance du Défenseur des droits que de nombreuses fiches d'évaluation contiennent des stéréotypes et assertions relevant du jugement de valeur, et seraient par conséquent en contradiction avec les recommandations ci-dessus énoncées.

Ainsi, les rapports d'évaluation comportent de nombreuses « coquilles » et semblent parfois se contredire d'un paragraphe à l'autre, ce qui en fait des documents parfois peu compréhensibles. A titre d'exemple, une jeune fille sera évaluée majeure car d'apparence « menue » (« *au vu de l'apparence physique bien menue de L., un important doute subsiste sur sa minorité...* »).

Par ailleurs, tour à tour, l'assurance d'un jeune dans son récit sera jugée suspecte et le récit sera évalué comme *stéréotypé*, ou lorsque le jeune hésite ou est confus, cela sera, là encore, jugé suspect et peu crédible.

En outre, *des traces de maquillages* et *des ongles fraîchement vernis* mettent en doute l'isolement (qui est au demeurant une notion juridique comme vu précédemment) et la qualité de primo-arrivante de la jeune fille. Or rien n'est indiqué sur l'existence d'un danger pour cette dernière et les allégations de tentatives d'attouchements de la part de son « passeur ». Le récit est ainsi jugé « complètement inventé » et stéréotypé.

Le Défenseur des droits relève avec satisfaction que dans les réponses apportées par FTDA et la Mairie de Paris, il est fait mention de module de formation intégrant la sélection et l'analyse des informations ainsi que leur restitution écrite, mise en place à destination des professionnels, et que le BASE s'assure régulièrement du contenu des évaluations en ce sens.

- **Le Défenseur des droits recommande dans la mesure du possible, dans les cas où il existe un doute sur la minorité, une double évaluation par des évaluateurs de profils professionnels différents, dont au moins, un travailleur social diplômé d'Etat. Ces regards croisés permettront de confronter les avis sur un jeune et sur la compatibilité entre l'âge allégué et les conclusions des évaluateurs. Le Défenseur des droits rappelle en effet, qu'une évaluation ne peut porter que sur cette compatibilité soit la possibilité – ou non – que le jeune ait l'âge qu'il allègue**
- **Le Défenseur des droits rappelle que, conformément au protocole annexé à la circulaire, il est nécessaire d'éviter tout stéréotype dans les rapports d'évaluation, tels que ses services ont pu en lire au cours de leurs investigations.**

- Le Défenseur des droits rappelle que le recueil administratif d'urgence de 5 jours durant lesquels le jeune, même s'il est sous la responsabilité du conseil général, est à la charge financière de l'Etat. Il semble donc important de mettre à profit ce temps pour organiser plusieurs entretiens, la mise à l'abri pouvant contribuer à une mise en confiance et un apaisement du jeune, propice à une plus grande sincérité dans les propos. Ainsi, il semblerait opportun de procéder à l'entretien d'évaluation, non pas à l'arrivée du jeune dans les locaux de la PAOMIE mais après, à minima, une journée de repos, le premier entretien pouvant ainsi être axé sur les explications des procédures à venir.

3. la mise à l'abri

a) Le statut des jeunes mis à l'abri

Antérieurement à l'application de la circulaire du 31 mai 2013 à Paris, les jeunes isolés étrangers étaient admis dans les dispositifs de mise à l'abri subventionnés par le conseil général de Paris ou la DRIHL dans des établissements gérés par France Terre d'Asile ou la Croix Rouge. Ces jeunes étaient admis sans aucun statut juridique alors même qu'ils étaient évalués mineurs par la PAOMIE. Ils demeuraient pour nombre d'entre eux, de longs mois, en attente d'une décision effective de l'ASE ou des autorités judiciaires d'admission au bénéfice de la protection de l'enfance.

En octobre 2013, il a été porté à la connaissance du Défenseur des droits que de nombreux jeunes (une trentaine au DMA Stendhal) ayant intégré ces dispositifs antérieurement à l'application de la circulaire demeureraient toujours en attente d'une décision administrative ou judiciaire les concernant et, de ce fait, sans statut.

France Terre d'Asile a précisé cependant que désormais, les jeunes qui intègrent le dispositif temporaire de mise à l'abri (DMA Stendhal rebaptisé DATMIE) sont tous placés sous « recueil administratif » ou relèvent d'une ordonnance de placement provisoire, par conséquent confiés à l'ASE.

Pour autant, il ressort des investigations menées, que les services du conseil général ne recueilleraient ces jeunes qu'une fois ces derniers expressément « évalués » comme mineurs, à l'issue de plusieurs jours de délais entre le moment où ils se présentent à la PAOMIE et le moment où ils sont invités à se rendre à l'ASE.

Or, les dispositions de la circulaire du 31 mai 2013 engagent les services du conseil général à procéder au recueil administratif d'urgence des jeunes se déclarant mineurs immédiatement, l'évaluation devant se faire dans le délai des 5 jours prévus, puis 8 jours sous ordonnance de placement provisoire du Parquet, période encore prolongée si, le cas échéant, le juge des enfants ordonne des mesures d'investigations complémentaires.

Il n'apparaît pas dans les réponses données au Défenseur des droits que ce point soit contesté. En effet, la Mairie de Paris indique d'une part, que les jeunes évalués mineurs sans aucun doute sont mis à l'abri dans la journée de leur accueil, et d'autre part que la

PAOMIE réalise pour ceux pour lesquels un doute persiste, deux entretiens. « *Au terme de cette évaluation, le jeune est immédiatement mis à l'abri* ». Ainsi, il apparaît que, dans les faits, le délai de 5 jours, prévu par la circulaire ne courrait donc qu'à partir du moment où le jeune est évalué mineur.

Le délai durant lequel les jeunes seraient sans statut, laissés à la rue alors même qu'ils se sont manifestés comme mineurs auprès d'un service habilité à procéder à leur évaluation, apparaît ainsi non conforme au texte de la circulaire.

- **Le Défenseur des droits invite la Mairie de Paris à veiller à ce que la circulaire du 31 mai 2013 soit correctement appliquée par le BASE, prenant en compte le fait que, durant la mise à l'abri (dont le forfait journalier est remboursé par l'Etat), les évaluations n'en seront que de meilleure qualité, les jeunes étant psychologiquement plus disponibles pour les entretiens (comme indiqué au point précédent).**

Le Défenseur des droits prend note cependant des observations de la Mairie de Paris sur les délais qui courent après l'évaluation de minorité qui ne peuvent être respectés en raison du flux de jeunes se présentant à Paris et des délais judiciaires ne dépendant pas des services du BASE. Le Défenseur des droits prend acte du besoin de renforcer tant les services judiciaires (Parquet et juge des enfants) que les services d'investigation documentaire. Cependant, quant aux moyens à renforcer de l'unité médico judiciaire de l'Hôtel Dieu, le Défenseur des droits rappelle que l'examen d'âge chronologique ne doit intervenir qu'en ultime recours, après l'expertise documentaire et en cas de doute persistant. Ainsi, en référence à ces principes, le nombre d'examen diligentés ne devrait pas augmenter, mais au contraire devrait tendre à diminuer.

- **Le Défenseur des droits invite les services du BASE à envisager des rencontres régulières avec les autorités judiciaires (Tribunal pour enfants de Paris, juge des tutelles et Parquet des mineurs) afin de tout mettre en œuvre pour fluidifier les délais d'admission au bénéfice de la protection de l'enfance, des mineurs isolés étrangers.**

b) La qualité du recueil administratif d'urgence

Selon les articles L. 312-1 et L. 321-1 du CASF, les dispositifs de mise à l'abri recueillant des mineurs, et jeunes majeurs de moins de 21 ans sont réputés être « *des établissements et services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code* ».

Par ailleurs, la Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2013 sur la situation des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne ([2012/2263\(INI\)](#)) demande aux Etats dans son article 18 de garantir à ces mineurs, quel que soit leur statut et dans les mêmes conditions que les enfants ressortissants du pays d'accueil « *un accès à un hébergement approprié : cet hébergement doit toujours être doté d'infrastructures sanitaires adéquates, il ne doit jamais être en centre fermé et, durant les premiers jours, les mineurs non accompagnés doivent être hébergés dans un centre spécialisé à leur intention avant d'être*

redirigés vers une formule d'hébergement plus stable; les mineurs non accompagnés doivent toujours être séparés des adultes; les centres d'hébergement doivent être adaptés aux besoins des mineurs et disposer d'infrastructures appropriées; l'hébergement en familles d'accueil et en «unités de vie» ainsi que l'hébergement commun avec des parents mineurs ou d'autres mineurs proches du mineur non accompagné devraient être encouragés quand ils sont appropriés et voulus par le mineur, »

Le DATMIE (anciennement DMA Stendhal) était un établissement Recevant du Public (ERP) de type O (établissement d'hébergement) et de catégorie 5. Ni CHRS, ni maison d'enfants à caractère social (MECS) ayant une habilitation « aide sociale à l'enfance », le statut de cet établissement qui accueillait des mineurs demeurait incertain alors même qu'il était financé par le conseil général (à hauteur de d'1M8 euros en 2012). Ainsi, s'il peut être compréhensible qu'il ait été créé dans l'urgence, pour répondre aux nécessités des flux de jeunes étrangers dont la « mise à l'abri » était indispensable, sa pérennisation aurait dû être soumise à des garanties minimales d'habilitation au titre de l'aide sociale à l'enfance et relever des dispositions fixées par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

A ce titre, le Défenseur des droits, dont les collaborateurs ont visité l'établissement le 7 juin 2013, a constaté l'inadaptation des conditions matérielles et des moyens humains au nombre de jeunes accueillis (75 jeunes en journée et 49 la nuit). A l'époque en effet, seuls quatre éducateurs étaient présents en permanence. Les conditions matérielles étaient apparues peu dignes d'un établissement pour mineurs dépendant des services de protection de l'enfance, au regard d'un environnement sanitaire inquiétant (présence signalée de rats, de cafards, punaises de lit...) et de locaux particulièrement vétustes et peu adaptés à l'accueil d'adolescents.

Le Défenseur des droits prend acte de la fermeture de cet établissement début février 2014. Il note en outre les réflexions en cours quant à l'opportunité d'un appel à projet pour autoriser la création d'un établissement social destiné à l'accueil des jeunes pendant la phase de recueil administratif d'urgence. Il prend acte de surcroît de l'affirmation de la Marie de Paris selon laquelle aucun refus de prise en charge n'a été constaté et ne peut que saluer ce qui n'est, au demeurant, qu'une exigence légale mais un défi compte tenu des flux.

- **Le Défenseur des droits rappelle que les jeunes doivent faire l'objet d'un accueil dans le respect de leur dignité. Cette prescription est la même pour les professionnels appelés à exercer leurs fonctions de travailleurs sociaux au sein des établissements, qui doivent pouvoir accomplir leurs missions dans des conditions dignes et acceptables.**
- **Le Défenseur des droits invite les services du Département de Paris à poursuivre leurs réflexions autour de la création d'un ou de plusieurs établissements conformes à la Loi 2002-2 du 2 janvier 2002, la mise à l'hôtel étant en effet une solution de dernier recours à proscrire pour les plus vulnérables (jeunes exposés aux risques de traite par exemple).**

c) Information des jeunes sur les procédures et leurs droits

Conformément à l'article 12 de la Convention internationale des droits de l'enfant, il est nécessaire, lors de la détermination des mesures à adopter à l'égard d'un enfant non accompagné ou séparé, de s'enquérir et de tenir compte des opinions et souhaits de l'intéressé. Le Comité a souligné qu' « *Afin de permettre à l'enfant d'exprimer ses opinions et souhaits en connaissance de cause, il est impératif de lui fournir tous les renseignements pertinents concernant, entre autres, ses droits et les services disponibles* »⁶

Or, lorsque le jeune est évalué majeur, l'information dont il bénéficie alors, tant de la part des services de l'ASE que de la part de FTDA, s'avère lacunaire en dépit de ce que prévoit le protocole d'accord. A ce titre il a été adressé au Défenseur des droits la fiche remise aux jeunes évalués majeurs par FTDA, qui ne comporte qu'une phrase relative à l'accès aux droits⁷, les autres informations concernant pour l'essentiel l'accès à des services d'urgence pour adultes.

A ce titre les dispositions conventionnelles relevant du droit à une information claire sur les droits dont celui de bénéficier de l'accompagnement d'un avocat, n'apparaissent pas respectées

Des réponses reçues par le Défenseur des droits, il ressort qu'un travail sur le formulaire d'information est actuellement en cours.

- **Le Défenseur des droits recommande que tout jeune évalué majeur se voit remettre une copie de son évaluation ainsi qu'une décision de non admission au bénéfice de l'aide sociale à l'enfance, mentionnant les voies de recours administratives et judiciaires, ainsi qu'une notice explicative d'accès aux droits. A cette occasion il est indispensable que le jeune reçoive une information dans une langue qu'il comprend, sur la possibilité de se faire accompagner par un avocat dans les procédures qu'il pourrait souhaiter engager contre cette décision (saisine du juge des enfants, saisine du tribunal administratif). L'adresse de la permanence « mineurs » du Barreau de Paris pourrait utilement être distribuée.**

4. Sur l'accompagnement des mineurs isolés étrangers pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance

a) L'accompagnement socio-éducatif

Plusieurs types d'accompagnement sont proposés aux jeunes confiés à l'aide sociale à l'enfance. Plusieurs associations (France Terre d'Asile, la Croix Rouge, la Bienvenue...)

⁶ Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant : e) Droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion (art. 12) §25

⁷ Ainsi figure cette phrase : « *si vous souhaitez persister dans vos démarches ou rester sur le territoire parisien, vous pouvez saisir par courrier le juge des enfants de votre demande de protection (vous devez disposer d'une adresse ou d'une domiciliation postale)* » suit l'adresse du TGI de Paris

proposent à ces jeunes des accompagnements transitoires en accueil de jour, en vue d'une orientation vers une prise en charge globale dans des établissements de la protection de l'enfance.

L'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles indique que « *le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes : 4° Pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal ;* »

Le Comité des droits de l'enfant⁸ indique que, conformément au paragraphe 3 de l'article 20 de la Convention internationale des droits de l'enfant, un large éventail d'options s'offre en matière de prise en charge et d'hébergement. Elles sont expressément mentionnées dans les termes suivants: « *...peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la kafala de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié*».

En ce sens le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans sa recommandation aux Etats membres du 12 juillet 2007⁹ insiste sur l'importance d'élaborer avec les mineurs migrants non accompagnés un projet de vie visant « *à développer les capacités du mineur lui permettant d'acquérir et de renforcer les compétences nécessaires pour devenir indépendant, responsable et membre actif de la société. A cette fin, les projets de vie, tout en respectant l'intérêt supérieur de l'enfant tel que défini par la Convention relative aux droits de l'enfant, poursuivent des objectifs relatifs à l'insertion sociale du mineur, à l'épanouissement personnel, au développement culturel, au logement, à la santé, à l'éducation et à la formation professionnelle et à l'emploi.* »

Cet « ensemble de besoins », ce « projet de vie », ne peuvent se limiter à un hébergement de type hôtelier. Or il ressort des investigations que le SEMNA, seul interlocuteur des opérateurs associatifs intervenant à ce stade de la prise en charge des jeunes, ne conduirait pas toujours ce travail en lien avec les partenaires associatifs.

En effet, certaines situations instruites au sein du Défenseur des droits témoignent de placements à l'hôtel alors que le profil des jeunes devrait le proscrire (par exemple dans le cas troubles mentaux nécessitant une prise en charge et une recherche d'ITEP). Par ailleurs, les orientations semblent parfois peu anticipées, les jeunes n'y étant pas préparés, ce qui place les professionnels au contact direct et quotidien avec eux dans des postures éducatives délicates. Enfin, pour plusieurs d'entre eux, le suivi éducatif s'avère très succinct et limité, ainsi dans le cas de jeunes placés à l'hôtel par le SEMNA sans bénéficier d'un accueil de jour.

Dans sa réponse du 2 avril dernier, la Mairie de Paris indique que le Département a déployé des dispositifs et créé de nombreuses places d'accueil en faveur de ces jeunes. Ces arguments ne sont aucunement remis en cause par le Défenseur des droits.

Cependant, il s'avère qu'il s'agit moins du type et du nombre de structures accueillant les jeunes, que de la qualité des relations entre professionnels, qui sont ici soulevées. Ainsi le

⁸ Observation générale N° 6 du Comité des droits de l'enfant : c) Dispositions en matière de prise en charge et d'hébergement (art. 20 et 22) §39.

⁹ Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés (adoptée par le Comité des Ministres le 12 juillet 2007, lors de la 1002e réunion des Délégués des Ministres)

peu de réunion de synthèses et l'absence relevée dans plusieurs situations par les collaborateurs du Défenseur des droits, de concertations entre les personnels du SEMNA et les interlocuteurs associatifs accroissent de façon importante les tensions autour des prises en charges des mineurs. Le Défenseur des droits est cependant conscient de la charge de travail très importante qui pèse sur les intervenants sociaux du SEMNA et appelle le BASE à en renforcer les moyens.

- **Le Défenseur des droits recommande la mise en œuvre des dispositions relatives à l'élaboration de *projets de vie*, en concertation avec le mineur mais aussi avec ses référents associatifs (d'accueil de jour ou d'établissement socio-éducatif) s'il en a, et du SEMNA, afin de clarifier et consolider les perspectives d'avenir et d'orientation du mineur en veillant à ce que son intérêt supérieur soit respecté, que ses droits soient défendus et qu'il soit accompagné au mieux afin de développer les aptitudes nécessaires à son intégration sur le territoire national.**

b) Le respect du droit à l'éducation

L'âge de la scolarité obligatoire est certes fixé, en France, de 6 à 16 ans.

Cependant, la Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2013¹⁰ indique que « *le droit à l'éducation, à la formation professionnelle et à un suivi socio-éducatif et l'accès immédiat à ces dispositifs; la scolarité dans le pays d'accueil doit être autorisée le plus rapidement possible* ».

Le Comité des droits de l'enfant¹¹ quant à lui que « *tout enfant non accompagné ou séparé, sans considération de son statut, doit avoir pleinement accès à l'éducation dans le pays dans lequel il est entré, conformément aux articles 28, 29 1) c), 30 et 32 de la Convention et aux principes généraux dégagés par le Comité* ».

Il ressort des situations soumises au Défenseur des droits que de nombreux jeunes de plus de 16 ans pris en charge par les services de l'ASE n'auraient pas été scolarisés alors même qu'ils disposaient d'une affectation en lycée¹². Ces faits seraient dus au refus des services de l'aide sociale à l'enfance de procéder à l'inscription des jeunes.

Or la scolarisation des jeunes de plus de 16 ans constitue un corollaire du travail sur le projet de vie de ces adolescents. De leur scolarisation ou de leur formation qualifiante, dépend leur avenir sur le territoire et leur droit au séjour à la majorité.

Les mineurs isolés étrangers doivent bénéficier du droit à l'éducation sans discrimination, droit qui recouvre celui à la formation.

Plutôt que le développement de stages courts spécifiques du type « chantiers d'insertion », il y aurait lieu de développer le recours aux solutions de « droit commun » du type

¹⁰ Voir infra - §18

¹¹ Observation générale N° 6 du Comité des droits de l'enfant d) Plein accès à l'éducation (art. 28, 29 1) c), 30 et 32) - § 41 et 42

¹² Affectation reçues à l'issue d'évaluations faites par les services du CASNAV (Centre Académique pour la Scolarisation des enfants Allophones Nouvellement Arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de Voyageurs)

apprentissage dans la mesure où ce type de formation autonomise très rapidement les jeunes et leur ouvre plus aisément l'accès au marché du travail.

L'aide sociale à l'enfance doit envisager la formation et l'accès à l'éducation comme un impératif pour ces jeunes, ce qu'elle semble aujourd'hui peu encline à effectuer en particulier pour les adolescents les plus proches de la majorité.

Dans sa réponse au Défenseur des droits, la Mairie de Paris insiste sur le fait que les services du BASE se sont toujours efforcés de scolariser tous les mineurs isolés accueillis ou mis à l'abri. Il est indiqué que le principal obstacle à la formation qualifiante tient à leur statut irrégulier, et que peu de filières leur sont ainsi ouvertes, ce qui a rendu nécessaire le recours aux centres de formations professionnelles de la Ville de Paris (au nombre de 5).

Cependant le Défenseur des droits insiste sur la nécessité en particulier pour les plus âgés des mineurs confiés, de procéder à leur scolarisation au plus tôt, afin de ne pas perdre un temps précieux, nécessaire pour pouvoir envisager à la majorité, la régularisation de leur situation administrative sur le territoire.

Au-delà des CEFP, il est nécessaire que la BASE noue un dialogue approfondi en particulier avec le CASNAV, les lycées professionnels et d'autres partenaires pouvant intervenir en la matière, afin d'étudier les possibilités qui s'offrent à ces jeunes en termes de formation et de scolarité. Ce partenariat à créer, essentiel pour la prise en charge de ces jeunes, permettra d'éviter que les mineurs n'aient recours à des associations pour les aider dans leurs démarches, contre l'avis de leur référent ASE. Cette pratique, visant à combler un vide éducatif ressenti par les jeunes, les met en conflit de loyauté et nuit à leur prise en charge.

- **Le Défenseur des droits recommande que des mesures soient prises afin d'assurer un accès effectif à une scolarité ou à une formation professionnelle dans le respect du droit commun, y compris après 16 ans, à tout mineur isolé étranger. Ces mineurs doivent en outre être accompagnés, dans leur recherche de scolarisation ou de formation, par les services auxquels ils sont confiés. Cet accompagnement fait partie intégrante du projet de vie, qui doit être élaboré conjointement entre le service et le jeune.**
- **Le Défenseur des droits invite fermement les différents intervenants à initier des rencontres et des partenariats dans le but de faciliter l'insertion socio-professionnelle des jeunes migrants. En ce sens, des rencontres, des partenariats, des protocoles doivent être initiés et mis en œuvre notamment avec la Préfecture, le CASNAV, les GRETA de Paris, la région et la chambre des métiers pour explorer toutes les voies ouvertes à ces jeunes dont celles particulièrement importantes, de l'apprentissage.**
- **A ce titre, prenant en compte le fait que le Département de Paris sera moins sollicité sur la prise en charge des mineurs isolés étrangers du fait de l'application de la répartition nationale prévue par la circulaire du 31 mai 2013, le Défenseur des droits invite à ce titre les services du BASE à accompagner les jeunes en parcours d'insertion par des contrats jeunes majeurs.**

II. Transmission

Conformément à l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits adresse cette décision à Madame la Maire de Paris et à Monsieur le directeur général de France Terre d'Asile qui disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître les suites qu'ils entendent donner à cette recommandation.