

Les pratiques infra-droit du dispositif parisien des mineurs étrangers isolés sous le feu des critiques du Défenseur des droits

Mineurs étrangers isolés (Défenseur des droits)

Manon Testemale et Robin Medard Inghilterra



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/885>

DOI : 10.4000/revdh.885

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Manon Testemale et Robin Medard Inghilterra, « Les pratiques infra-droit du dispositif parisien des mineurs étrangers isolés sous le feu des critiques du Défenseur des droits », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 01 octobre 2014, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/885> ; DOI : 10.4000/revdh.885

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Tous droits réservés

Les pratiques infra-droit du dispositif parisien des mineurs étrangers isolés sous le feu des critiques du Défenseur des droits

Mineurs étrangers isolés (Défenseur des droits)

Manon Testemale et Robin Medard Inghilterra

- 1 Il aura fallu plus de deux ans pour que cette saisine du Défenseur des droits puisse finalement déboucher sur une désapprobation cinglante des pratiques d'évaluation et de prise en charge des mineurs isolés étrangers (MIE) en région parisienne. Sur le banc des intimés se trouvent en première ligne la Mairie de Paris - et présidence du Conseil général - ainsi que l'association France Terre d'Asile¹ (FTDA) - chargée de l'évaluation de la situation de ces mineurs. Récemment entré en fonction, Jacques Toubon paraphe ainsi le 29 août 2014 sa première décision au titre de la protection de l'enfance. De manière prévisible, il s'inscrit dans la logique amorcée par son prédécesseur² et, comme en attestent les visas, se place sous les auspices de la Décision n° MDE-2012-179 du 19 décembre 2012 portant recommandations générales relatives à l'accueil et la prise en charge des mineurs isolés sur le territoire français. Si, fort heureusement, la logique demeure sensiblement la même, le ton de la réprobation quant à lui, descend d'une octave, nuançant quelque peu la dynamique volontariste et laissant transparaître une approche encore plus conciliatrice.
- 2 En l'espèce, le Défenseur des droits avait été saisi le 13 avril 2012 par un collectif formé de quinze associations³ au sujet de la forte dégradation de la situation des mineurs étrangers isolés en région parisienne⁴. Si une réponse générale avait d'ores et déjà été esquissée par la Décision du 19 décembre 2012, les collaborateurs du Défenseur des droits ont en outre, sous le mandant de Dominique Baudis, conduit différentes investigations sur place⁵ de février 2013 à octobre 2013. D'inquiétantes défaillances et pratiques abusives ont été constatées à cette occasion, y compris postérieurement à la « correction » apportée par la circulaire « Taubira » du 31 mai 2013.

- 3 C'est à la suite de ces constats accablants que le Défenseur des droits, soucieux du principe du contradictoire, adressa une note récapitulative le 29 janvier 2014 à la Mairie de Paris ainsi qu'à l'association France Terre d'Asile, les invitant à présenter leurs observations sous deux mois. Dans sa réponse en date du 28 mars 2014, FTDA fait valoir diverses modifications des grilles d'évaluation utilisées par la permanence d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers (PAOMIE), modifications ayant miraculeusement surgies entre la fin des vérifications sur place et la note récapitulative du 29 janvier 2014 – soit 3 mois. Généreusement, le Défenseur des droits non seulement considère ces observations, mais « *se réjouit* » à plusieurs reprises de ces artifices et « *relève avec satisfaction* » les modifications des grilles d'évaluation opérées par FTDA. Pourtant, à n'en pas douter, ces rectifications circonstancielles demeurent largement insuffisantes pour endiguer la logique de « *gestion des flux* »⁶ et de « *tri des migrants* » pratiquée au détriment de la protection de l'enfance.
- 4 Deux mois après l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme fustigeant les carences non corrigées ou induites par le dispositif de la circulaire du 31 mai 2013⁷, le Défenseur des droits surenchérit en chargeant – malgré les nuances évoquées ci-dessus – les pratiques de France Terre d'Asile relatives à l'admission au titre de la protection de l'enfance (1°) ainsi que les services du Département de Paris quant à la mise à l'abri et à l'accompagnement des mineurs étrangers isolés (2°).

1°/- L'admission au titre de la protection de l'enfance : « un parcours du combattant » semé d'illégalités

- 5 La première flèche⁸ décochée par le Défenseur des droits vise et frappe la responsabilité de l'évaluation de la minorité des jeunes isolés étrangers et leur admission au titre de la protection de l'enfance. Au vu des dispositions légales⁹ qui confient au Département la compétence exclusive des décisions d'admission ou de refus d'admission à une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE), le Défenseur des droits « *s'interroge sur la base légale* » du protocole signé le 15 décembre 2011. C'est par celui-ci que le Département délègue à FTDA les missions d'accueil et d'évaluation du mineurs étrangers isolés ainsi que celle de réorientation après évaluation. En pratique, lorsque le jeune isolé étranger est évalué majeur, cela implique le déclenchement du dispositif adulte sans même que n'aient été amenés à se prononcer les services du Département, pourtant titulaires de la compétence exclusive en matière de décision de placement¹⁰. De surcroît, la capacité à agir des mineurs étrangers isolés n'étant pas reconnue par le juge administratif¹¹ – sauf circonstances exceptionnelles – ces décisions prises par FTDA bénéficient *de facto* d'une immunité juridictionnelle qu'il convient de questionner¹².
- 6 Afin de mesurer les conséquences de ce dispositif, il convient de rapprocher deux données mises en exergue dans la Décision du 29 août 2014. D'une part, en 2012 et 2013, 50 % des jeunes se déclarant mineurs se sont vus opposer par France Terre d'Asile un refus d'admission au titre de la protection de l'enfance. D'autre part, le Défenseur des droits précise « *qu'aucun des dossiers instruits n'a révélé que le refus de la PAOMIE (gérée par France Terre d'Asile, ndlr) donnait lieu à transmission au BASE (service du Département, ndlr)* ». Dès lors, le Défenseur des droits sanctionne le protocole du 15 décembre 2011 estimant qu'une « *association [...] ne saurait se substituer à l'autorité administrative pour décider unilatéralement d'écarter du dispositif des jeunes se déclarant mineurs* ».

- 7 Une fois posée la nécessité de limiter l'arbitraire décisionnel de FTDA en matière de refus d'admission à la protection de l'ASE, le Défenseur des droits passe au crible les défaillances constatées à l'occasion des investigations menées sur place. Le résultat est consternant et conforte l'appréciation faite par le collectif d'associations à l'origine de la saisine, relevant des pratiques non seulement « *indéfendables sur le plan moral* »¹³ mais surtout adoptées en parfaite violation des garanties minimales relatives à la protection des mineurs étrangers isolés énoncées par le droit français et la Convention internationale des droits de l'enfant. Triste occasion pour lui de rappeler les règles élémentaires au personnel d'évaluation et d'accueil censé assurer le respect des engagements internationaux de l'État français.
- 8 À ce titre, est réaffirmé le principe de présomption de validité des actes d'état civil présentés par les mineurs étrangers isolés¹⁴. Si un doute sur l'authenticité du document peut valablement engendrer sa transmission aux services de la fraude documentaire¹⁵, il ne confère en aucun cas aux évaluateurs le pouvoir de décider eux-mêmes de sa validité, y compris en cas d'absence de photographie. Une telle pratique fut néanmoins constatée à de multiples reprises de la part de FTDA qui a finalement inscrit dans ses grilles d'évaluation la règle de présomption de validité des actes d'état civil, deux ans après les débuts de la PAOMIE...
- 9 Deuxième rappel élémentaire mais tout aussi indispensable en raison de sa méconnaissance régulière par les services d'évaluation de la situation des mineurs étrangers isolés : l'appréciation de l'isolement doit se faire en se fondant sur la définition juridique de la notion d'« *isolement* », globalement entendue comme la situation d'un enfant « *ne disposant pas de titulaire de l'autorité parentale sur le territoire français à même d'assurer sa protection* »¹⁶. Ainsi, contrairement aux pratiques constatées par le Défenseur des droits, ne peuvent être privés de la protection de l'ASE des mineurs étrangers qui seraient temporairement recueillis par des adultes dépourvus de liens familiaux et juridiques avec eux ou encore des mineurs dont la présence ne serait pas quotidienne dans les locaux de la PAOMIE.
- 10 À la suite de ces considérations, si l'aspect rudimentaire des recommandations du Défenseur des droits va *crescendo*, celui-ci ne fait que s'aligner sur la négligence par les services d'évaluation des dispositions juridiques et en l'occurrence de l'article 1^{er} de la Convention internationale des droits de l'enfant¹⁷ : « *un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans* ». La logique de l'*infra-droit* approche ainsi son paroxysme lorsqu'est relevée la pratique – non-contestée par France Terre d'Asile et la Mairie de Paris – consistant à refuser l'admission des mineurs dont l'âge – généralement de 17 ans – est estimé « *trop proche de la majorité* ». Ces « *vrais mineurs* » considérés comme « *futurs majeurs* » se retrouvent alors privés de toute prise en charge et laissés à la rue dans un état de précarité et de dénuement extrêmes.
- 11 Le Défenseur des droits finit par déplorer que les évaluateurs eux-mêmes fondent parfois leurs décisions sur des « *jugements de valeurs* » et « *assertions [...] empreints de stéréotypes non pertinents pour la qualité de l'évaluation* ». Il estime aussi que la minorité d'une jeune fille ne saurait être remise en cause « *au vu de l'apparence physique bien menue* » ; que l'absence d'isolement ne saurait être déduite de « *traces de maquillage* » ou « *d'ongles fraîchement vernis* » ; qu'il est inapproprié de retenir l'assurance d'un récit ou à l'inverse son hésitation comme des éléments renforçant la suspicion de fraude du mineur. *In fine*, est recommandé de procéder à un double entretien d'évaluation après *a minima* une journée de repos et non dès l'arrivée du mineur étranger isolé dans les locaux de la PAOMIE.

*

- 12 Ainsi, la réalité de l'accueil des mineurs étrangers isolés se trouve bien éloignée de l'esprit de l'Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant précisant que le « *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* ». Loin de se cantonner au dispositif d'évaluation, les pratiques abusives constatées et dénoncées par le Défenseur des droits viennent également gangrener la prise en charge des mineurs étrangers isolés par les services de l'ASE.

*

2°/- Une prise en charge aléatoire et qualitativement déficiente

- 13 La circulaire du 31 mai 2013 prévoit, dans l'attente de l'examen de sa requête, un mécanisme de prise en charge automatique d'urgence de cinq jours pour tout jeune se déclarant mineur auprès des autorités. Dans son protocole d'accord avec l'Assemblée des Départements de France, l'État s'est engagé à financer ces cinq jours d'accueil à la suite de la fronde des départements dénonçant la surcharge financière que représentait cette obligation¹⁸. Pendant ce laps de temps, les autorités compétentes se doivent de contrôler la minorité du demandeur dans de bonnes conditions. Or, en pratique, le Défenseur des droits relève que les personnes prises en charge *via* le recueil provisoire d'urgence sont celles déjà « *évaluées* » mineures. Qui plus est, la décision insiste sur le non-respect des délais d'évaluation (cinq jours avec possibilité de prolongation de huit jours sur ordonnance de placement provisoire par décision du Parquet auxquels s'ajoute une possibilité d'extension sur ordre du juge des enfants pour « *mesures d'investigations complémentaires* »). En réponse aux justifications avancées par la Mairie de Paris invoquant le « *flux de jeunes se présentant à Paris* » et des délais judiciaires indépendants de leur service - notamment concernant les examens osseux - le Défenseur rappelle que ces examens ne doivent être effectués qu'en dernier recours et non systématiquement. La décision suggère ainsi habilement que cet excès de zèle est, en partie, la conséquence du non-respect des prescriptions de la circulaire du 31 mai 2013.
- 14 Par la suite est examinée la qualité du recueil administratif d'urgence devant inclure un « *hébergement approprié* »¹⁹ et excluant *a priori* le simple accueil en hôtels qui ne sauraient être considérés comme des structures adaptées au besoin des jeunes. À ce titre, le Défenseur des droits interpelle le Département de Paris en vue de la création de lieux davantage appropriés en invoquant à l'appui de sa décision la notion de « *dignité* ».
- 15 Le Défenseur souligne en outre un besoin d'accès à l'information des mineurs étrangers isolés et met en avant le déficit en matière de communication, tant de la part de France Terre d'Asile que des services l'ASE, au sujet de leur situation juridique concrète, de leurs droits ainsi que des possibilités de recours qui leurs sont offertes. Il suggère finalement la création de supports pédagogiques et accessibles conformément à l'article 12 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

- 16 L'aspect qualitatif de l'accueil des mineurs étrangers isolés par l'ASE est également décrié. Alors que les engagements internationaux et européens en la matière préconisent la création de « projets de vie »²¹, le Défenseur des droits regrette la prise en charge *a minima* que propose de nombreuses structures d'accueil comprenant uniquement le « *gîte et le couvert* » mais aucun suivi éducatif personnalisé, mettant ainsi à mal le droit à l'éducation des mineurs étrangers isolés. La conclusion dégagée n'est autre que l'absence d'accès des mineurs étrangers isolés à une éducation de droit commun, pourtant indispensable à la poursuite pérenne du séjour de ces jeunes sur le territoire français.
- 17 Parallèlement, loin des pratiques françaises, le Comité contre les droits de l'enfant insiste sur le fait que les mineurs isolés doivent avoir « pleinement accès à l'éducation dans le pays dans lequel il est entré »²². Or, la mise à disposition uniquement de formations courtes ne répond pas aux engagements internationaux de la France dans ce domaine. Dans le même sens, la décision de la CNCDH en date du 26 juin 2014^[6] regrettait les difficultés auxquelles font face les mineurs étrangers isolés pour s'inscrire dans les lycées, avoir accès à des stages rémunérés ou encore à des formations en alternances. Le lien avec l'étude scientifique menée par Robert A. Rosenthal et Lenore Jacobson dans les années 1970 et retranscrite dans l'ouvrage « *Pygmalion à l'école* »²⁴ n'est ici pas dénué d'intérêt. Cette expérience tisse un lien entre la perception qu'ont les enseignants de leurs élèves et les résultats scolaires de ces derniers, susceptibles de varier considérablement. Dès lors, un accueil *a minima* des mineurs étrangers isolés fournissant un simple hébergement dénué de suivi et d'accompagnement spécifiques ne permet pas à ces jeunes de disposer de perspectives d'insertion suffisantes.
- 18 Tout au long de son analyse le Défenseur des droits met également en exergue le manque de dialogue et de synergie entre les différents acteurs intervenant auprès des mineurs étrangers isolés. Nécessairement défavorable à la situation des mineurs étrangers isolés, ce défaut de concertation doit, selon le Défenseur, être pallié par une mobilisation de l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs en vue d'une réelle réflexion sur les modalités de création de conditions d'accueil non seulement dignes mais également sources d'insertion.

*

**

- 19 Tout en nuances et en conciliations, le Défenseur des droits place les acteurs intervenant en région parisienne auprès des mineurs étrangers isolés face à leurs responsabilités. Malgré une décision plus édulcorée que celle de la CNCDH, la décision du 29 août 2014 possède le mérite de pointer consciencieusement les dysfonctionnements patents du système régulé par l'ASE et l'association chargée de l'évaluation de la situation des mineurs étrangers isolés. Le principal obstacle, au-delà des pratiques relevant de l'*infra-droit*, demeure l'absence de volonté politique d'apporter aux mineurs étrangers isolés une prise en charge de qualité qui garantirait leur insertion sociale et faciliterait grandement la régularisation à long terme de leurs situations sur le territoire français. C'est donc une volonté politique et manifeste de fournir des conditions d'accueil dignes et durables qui demeure non seulement la condition *sine qua non* du respect des engagements internationaux de la France mais qui surtout, constitue la clef susceptible de déverrouiller les obstacles d'insertion auxquels sont confrontés ces jeunes.

*

20 **Défenseur des droits, 29 août 2014, Décision n° MDE-2014-127**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. À noter que la Décision n° MDE-2014-127 a été mise en ligne sur le site du Défenseur des droits le vendredi 19 septembre 2014 de manière « *anonymisée* ».
2. V. Décisions n° MDE-2012-179, MDE-2013-27, MDE-2013-29, MDE-2013-32, MDE-2013-87, MDE-2013-253 et ADL du 20 mai 2013 ou encore, plus accessoirement, Rapport annuel d'activité 2013, p. 87-89.
3. ADMIE, CGT-PJJ, La Cimade, Collectif de soutien des exilés Paris, DEI France, Fasti, Gisti, Hors-la-Rue, Ligue des Droits de l'Homme, Mrap, RESF, Sud Collectivités territoriales du CG 93, Secours catholique-Réseau mondial Caritas, Syndicat de la magistrature, La voix de l'enfant.
4. V. AFP, « Les mineurs étrangers isolés (sic) mal pris en charge à Paris », 19 septembre 2014.
5. En vertu du pouvoir d'enquête du Défenseur des droits, *confer* article 22 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.
6. I., 1., a., de la saisine du Défenseur des droits par le collectif d'associations précité : « La forte dégradation de la prise en charge des MIE en région parisienne », 13 avril 2012.
7. V. Lettre ADL du 18 juillet 2014
8. NB : Le présente titre du point 1° cite la saisine du Défenseur des droits par le collectif d'associations précité : « La forte dégradation de la prise en charge des MIE en région parisienne », 13 avril 2012
9. Articles L. 221-1 et suivants du Code de l'action sociale et des familles.
10. Sous réserve de décision judiciaire. Dans le même sens, v. point 29 et 30, CNCDH, Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national, 26 juin 2014
11. CE, 30 décembre 2011, Lassana B., n° 350458.
12. Voir en ce sens : Alaux, J-P., et Slama, S., « Le conseil d'Etat se moque des mineurs isolés étrangers », *Combat pour les droits de l'Homme*, 7 janvier 2012.
13. Gisti, « Quinze organisation saisissent le défenseur des droits : étrangers enfants à la rue en région parisienne », 16 avril 2012
14. Article 47 du Code civil
15. Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers.
16. Voir notamment points III., 7. et 8. de l'Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant et point 1.1 la circulaire n° CIV/01/05 du 14 avril 2005
17. Et son équivalent national : l'article 388 du Code civil.

18. Pour un premier bilan v. Rapport d'activité du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers - DPMIE-PJJ.
 19. Parlement européen, Résolution 2012/2263 (INI) du 12 septembre 2013.
 20. « Les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité ».
 21. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation du 12 juillet 2007.
 22. Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°6 (CRC/GC/2005/6).
 23. Point IV., CNCDH, Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers sur le territoire national, 26 juin 2014.
 24. V. David Louapre, « L'effet Pygmalion », in Science étonnantes en ligne, 10.02.2014 ; ou encore Claudie Bert, « Pygmalion à l'école », in Sciences Humaines en ligne, 01.09.2003.
-

RÉSUMÉS

C'est une énième condamnation du dispositif français de prise en charge des mineurs isolés étrangers (MIE) qui vient d'être prononcée le 29 août 2014 par le Défenseur des droits. Saisi par un collectif d'associations et après investigations sur place, celui-ci a eu l'occasion de constater le mépris flagrant des principes juridiques les plus élémentaires quant à la prise en charge des mineurs isolés étrangers. Cette décision s'inscrit dans une dynamique de dénonciation de la situation de ces mineurs sur le sol français qui tend à s'intensifier mais qui demeure encore insuffisante afin de recadrer les largesses prises par les services départementaux et l'association France Terre d'Asile, souvent situés en marge de la légalité. Ainsi, rappelant l'intérêt de la bienveillance et les méfaits de la suspicion, le défenseur des droits s'emploie à rétablir le cadre légal et à promouvoir les perspectives d'intégration des mineurs étrangers isolés.

AUTEURS

MANON TESTEMALE

Etudiant du Master 2 Droit de l'Homme (Université Paris Ouest Nanterre)

ROBIN MEDARD INGHILTERRA

Diplômé du Master 2 Droit de l'Homme (Université Paris Ouest Nanterre)