

CONSEIL D'ETAT

INTERVENTION EN REQUÊTE

POUR :

1./ Le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), dont le siège est situé au 3, villa Marcès à Paris (75011), agissant poursuites et diligences de ses co-présidents, Mme Vanina Rochiccioli et M. Christophe Daadouch dûment habilités et domiciliés en cette qualité audit siège ;

2./ L'association Avocats pour la Défense des droits des étrangers (ADDE), dont le siège est situé au 2-4, rue de Harlay à Paris (75001), agissant poursuites et diligences de son président M. Morade Zouine, dûment habilité et domicilié en cette qualité audit siège ;

3./ L'association d'accès aux droits des jeunes et d'accompagnement vers la Majorité (AADJAM), dont le siège est situé au 119, rue de Lille à Paris (75007), agissant poursuites et diligences de sa présidente Mme Catherine Daoud, dûment habilitée et domiciliée en cette qualité audit siège

Représentées par Maître Lionel Crusoé
AARPI Andotte avocats
Avocat à la Cour

CONTRE :

La Ville de Paris

Représentée par la SCP Foussard, Froger
Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

AU SOUTIEN DE :

- M. Kande N.

Représentée par la SCP Sevaux, Mathonnet
Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

Au soutien de la requête n° 473358

* * *
*

FAITS

I.-

Les associations intervenantes, font face de manière de plus en plus fréquente aux situations de détresse connues par de nombreux mineurs isolés étrangers sur le territoire de l'agglomération parisienne.

En mai 2022, l'Association Utopia 56 avait déjà dû installer sur la place de la Bastille un campement permettant de mettre à l'abri, sous des tentes, une soixantaine de jeunes. Ces mineurs étaient tous en attente de l'issue de leur recours devant un juge des enfants à Paris, Bobigny ou Créteil ou devant la Cour d'appel statuant sur leur minorité et leur isolement. Faute de place à Paris, un deuxième campement a été créé à Ivry-sur-Seine (dans le département du Val-de-Marne), qui a vite regroupé près de 120 jeunes dans la même situation. Cette action s'est terminée par l'évacuation du camp et aucun jeune n'a trouvé de réelle solution de mise à l'abri. Le juge des référés du Tribunal administratif de Paris avait été saisi en raison de l'illégalité de l'évacuation.

<https://utopia56.org/mineures-et-mineurs-en-danger-a-la-rue-il-est-urgent-de-les-protoger>

A l'arrivée de la saison froide, l'association a été contrainte, au mois de novembre 2022, d'installer un nouveau campement symbolique et destiné à alerter les pouvoirs publics sur la place du Palais Royal avec près de 375 de mineurs non accompagnés. Cette action a mobilisé des associations de protection des droits de l'enfant et avocats de l'antenne des mineurs du barreau de Paris. 291 d'entre eux étaient installés sous des tentes place du Palais Royal pendant six jours, sous des températures inférieures à zéro degré.

Le 7 décembre 2022, la Préfecture a fait une proposition d'évacuation et les jeunes ont été accompagnés dans des hébergements, extrêmement précaires et non identifiés pour certains.

Le Barreau de Paris a, pourtant, alerté les autorités et sollicité la prise en charge de tous les jeunes isolés étrangers dans des structures agréées au titre de la protection de l'enfance pendant toute la durée de la procédure d'évaluation de leur minorité, conformément à la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant (CIDE).

<https://www.avocatparis.org/le-barreau-de-paris-sengage-en-faveur-dune-prise-en-charge-des-mineurs-non-accompagnes>

A l'été 2020, un campement similaire avait été installé dans le Parc Square Jules Ferry à Paris à l'initiative de plusieurs associations telles que Médecins Sans Frontières, le COMEDE, les Midis du MIE, la Timmy et Utopia 56.

Depuis le 20 décembre 2020, la Mairie de Paris avait ouvert le 1er Centre d'hébergement d'urgence (CHU) sis 85 avenue Emile Zola (Paris 15eme) afin d'accueillir les mineurs isolés étrangers en cours de procédure d'évaluation de minorité devant la justice. Ce centre géré par la Fondation l'Armée du Salut n'a qu'une capacité d'accueil limitée (40 places) et n'est pas agréé au titre de la protection de l'enfance.

https://www.lemonde.fr/international/article/2021/02/04/le-premier-centre-d-hebergement-d-urgence-pour-jeunes-migrants-isoles-ouvre-a-paris_6068779_3210.html

Pourtant, environ 200 jeunes ont été signalés sans abri, selon les estimations des associations.

Dans les rues de la ville de Paris, ces jeunes sont livrés à eux-mêmes dans des conditions indignes et sont exposés à toute forme de violences ; ils attendent depuis plusieurs mois, qu'un juge des enfants statue sur leur minorité.

En l'espèce, Monsieur N. a été évalué le 27 décembre 2022. A l'issue de cette évaluation, il a fait l'objet d'un refus de mise à l'abri.

Le 4 novembre 2022, il a saisi le juge des enfants.

Depuis, sa situation s'est dégradée.

Par une requête en référé-liberté, il a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, qu'il soit enjoint à la Ville de Paris de le prendre en charge provisoirement, dans l'attente de la décision du juge des enfants.

Par une ordonnance du 15 mars 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a rejeté cette requête.

Par les présentes écritures, les associations entendent intervenir volontairement dans la procédure d'appel introduite contre cette ordonnance.

* * *
*

DISCUSSION

II. –

SUR L'INTERET A INTERVENIR DES ASSOCIATIONS EXPOSANTES

EN DROIT :

La jurisprudence administrative considère « *qu'est recevable à former une intervention, devant le juge du fond comme devant le juge de cassation, toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige ; qu'une telle intervention, qui présente un caractère accessoire, n'a toutefois pas pour effet de donner à son auteur la qualité de partie à l'instance et ne saurait, de ce fait, lui conférer un droit d'accès aux pièces de la procédure ; qu'en outre, en vertu d'une règle générale de procédure dont s'inspire l'article R. 632-1 du code de justice administrative, le jugement de l'affaire principale ne peut être retardé par une intervention* » (CE, sect., 25 juillet 2013, OFPRA, n° 350661, au Recueil).

Dès que cette intervention est introduite avant la fin du délai d'instruction, elle devra être considérée comme recevable.

L'ensemble des associations intervenantes justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour intervenir.

1. –

D'abord, le **Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI, ci-après)** a pour objet, selon l'article 1^{er} de ses statuts :

- « • *de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des étrangers et des immigrés ;*
- *d'informer les étrangers des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;*
- *de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;*
- *de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;*
- *de promouvoir la liberté de circulation. »*

Le GISTI a donc pour but d'informer, aider, soutenir et protéger les étrangers contre toute atteinte à leurs droits fondamentaux, et toute forme de discrimination, au regard spécialement du principe d'égalité.

Dans ce cadre, l'association assume un rôle particulier auprès des mineurs étrangers isolés présents en France qui connaissent des difficultés pour avoir accès au dispositif de protection de l'enfance et pour faire valoir leurs droits.

En pratique, conformément à cette vocation, le GISTI participe activement à la permanence associative ADJIE (aide et défense des jeunes isolés étrangers), créée en octobre 2012, dont l'objet est de venir en aide aux jeunes isolés étrangers qui rencontrent des difficultés pour entrer dans le dispositif de protection. L'ADJIE assiste également les mineurs isolés, pendant leur prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE).

Cette action de défense des intérêts des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire français a également conduit le GISTI à participer à des contentieux, portant sur cette question.

Le juge administratif a d'ailleurs eu l'occasion de confirmer l'intérêt pour agir du GISTI s'agissant de contentieux portant sur la situation de mineurs étrangers non accompagnés (CE 9 janvier 2015, Mhoussini, n° 386865, aux Tables ; CE 8 novembre 2017, GISTI et autres, n° 406256, aux Tables ; CE 5 février 2020, n° 428478, aux Tables ; Ord. TA Paris, 13 mai 2020, n° 2006982/9,...).

Dès lors, le GISTI a, sans le moindre doute, intérêt à intervenir.

2. –

L'association Avocats pour la Défense des Droits des étrangers (ADDE ci-après) ne fait non plus de doute.

L'article 2 des statuts de cette association prévoit que :

« (L'ADDE) a pour but de regrouper les avocats pour la défense et le respect des droits des étrangers, consacrés, notamment, par les déclarations des droits de l'homme de 1789 et 1793 et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Elle informe les avocats, les étrangers, notamment par l'organisation de réunions, séminaires, colloques, échanges d'informations. Elle soutient l'action des étrangers en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits. Elle combat toutes les formes

de racisme et de discrimination, et assiste ceux qui en sont victimes. Elle entretient des relations avec les administrations et les organismes en relation avec les étrangers ».

Au regard des termes de son objet statutaire, cette association justifie donc bien d'un intérêt à intervenir dans la présente procédure.

L'ADDE mène depuis sa création une action engagée pour la défense des droits des étrangers, notamment par la mise en place d'un partage d'expérience entre avocats spécialisés en droit des étrangers, mais également par la défense collective des droits des étrangers par le biais notamment d'actions inter-associatives de tout type et entre autres d'actions en justice telles que la présente intervention volontaire.

En l'espèce, la question de droit à trancher par le tribunal administratif entre dans le cadre d'un litige ayant trait à l'effectivité du recours au juge et à la protection des mineurs isolés et étrangers (« MIE »). En effet, le respect des droits dont peuvent disposer les migrants et la garantie de leur droit à un abri relevant des articles 3 et 8 de la Convention conditionnent l'effectivité à la protection des mineurs isolés et étrangers.

Il faut, là encore, relever que le juge administratif a déjà eu l'occasion de retenir que cette association justifiait d'un intérêt à intervenir dans des contentieux portant sur la situation et le sort des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire français (CE 5 février 2020, n° 428478, préc.).

L'intervention de cette association est dès lors parfaitement recevable.

3. –

En outre, l'ADJAAM justifie d'un intérêt à intervenir.

L'article 3 des statuts de cette association prévoit que celle-ci est dédiée aux activités suivantes :

« L'association entreprend, seule ou en partenariat avec d'autres acteurs, toute action permettant de contribuer à la réalisation de son objet social et, notamment, les missions suivantes :

- Permettre aux jeunes d'avoir accès à leurs droits,*
- Informer, conseiller et accompagner les jeunes dans leurs démarches juridiques et administratives,*

- *Encourager la liberté d’agir et la participation des jeunes à la résolution de leurs difficultés,*
- *Lutter contre les discriminations,*
- *Lutter contre le sans-abrisme et le mal logement des jeunes,*
- *Lutter contre les « non-recours » aux aides publiques pour les jeunes majeurs,*
- *Capitaliser la documentation et la jurisprudence,*
- *Développer une expertise juridique et élaborer des stratégies juridiques innovantes,*
- *Saisir toute autorité et juridiction compétente en cas de dysfonctionnements et de violations de la loi dont les jeunes sont ou risquent d’être victimes,*
- *Réfléchir aux moyens d’améliorer les conditions de vie des jeunes vulnérables,*
- *Rechercher et contribuer à mettre en place des réponses individuelles et collectives, y compris en facilitant les liens sociaux, le dialogue, la réflexion et la compréhension entre le monde associatif, économique et/ou institutionnel »*

Il ne fait guère de doute que cette association dispose, au regard de son objet statutaire, de la possibilité d’intervenir dans les contentieux portant sur des refus de prise en charge de jeunes en demande de protection de l’aide sociale à l’enfance (v. par ex. : CE 12 décembre 2022, n° 469133).

III. –

ETAT DES LIEUX DE LA SITUATION DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS EN RECOURS DE MINORITÉ

1. –

De nombreux mineurs non accompagnés sont dans la rue durant la procédure de recours en minorité.

La saisine des juges des enfants par le mineur non accompagné n'est pas suspensive de la décision départementale de refus de prise en charge à l'enfance. La saisine de la Cour d'appel et de la Cour de cassation ne l'est pas non plus. Le mineur est ainsi écarté des dispositifs de protection de l'enfance et orienté vers l'hébergement adulte.

Les estimations sont difficilement chiffrables.

Selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), en 2020, 9 524 mineurs non accompagnés ont intégré le dispositif de protection de l'enfance sur un total de 199 500 enfants accueillis par l'ASE. Au 10 décembre 2021, 10 486 mineurs non accompagnés ont intégré le dispositif.

<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/ER1256.pdf>

Selon le même rapport de la DRESS « Juste avant d'arriver dans l'établissement, un MNA sur quatre résidait dans un centre d'hébergement (14 %) [centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), etc.] ou, particulièrement chez les mineurs, dans un hébergement de fortune, un hébergement mobile ou encore dans la rue (11 %) [tableau complémentaire C]. Ces situations sont très peu fréquentes pour les non-MNA (2 % au total) ».

Tableau complémentaire C - Lieux de résidence juste avant l'entrée dans l'établissement des jeunes de 15 ans ou plus accueillis en MECS, foyers de l'enfance ou lieux de vie, fin 2017

En %

	MNA		Non-MNA			Ensemble		
	Majeurs	Ensemble	Mineurs (15-17 ans)	Majeurs	Ensemble	Mineurs (15-17 ans)	Majeurs	Ensemble
	3	5	51	29	46	37	21	33
	3	2	4	6	4	3	5	3
	42	37	26	35	28	29	38	31
	6	3	14	18	15	10	14	11
	14	14	1	3	2	5	6	5
	5	11	1	1	1	4	2	4
	<0,5	1	2	2	2	1	1	1
	6	4	1	3	1	2	4	2
	21	24	1	2	2	9	8	9
	100	100	100	100	100	100	100	100

<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/ER1256.pdf>

En effet, selon les chiffres cités par l'association Médecins du Monde, jusqu'à 70% des jeunes qui se présenteraient aux évaluations de minorité verraient leur majorité contestée, avant, pour certains d'entre eux d'être protégés par un juge «la présomption de majorité ou de fraude est quasi systématiques regrette MDM dans un dossier réalisé sur des adolescents en quête de protection.

<https://www.medecinsdumonde.org/sur-le-terrain/mineurs-non-accompagnes-mna/>

Dans un référé adressé au Premier ministre le 8 octobre 2020, la cour des comptes a estimé que « ce sont plus de 28 000 jeunes qui ont été reconnus mineurs en 2018 et orientés vers les services spécialisés des départements, sur un total d'au moins 50 000 demandes ».

Il en résulte, selon elle, que « *Pour la seule année 2018, 35 793 demandes de prise en charge auraient ainsi été rejetées au stade de l'évaluation, ce nombre ne pouvant toutefois constituer qu'un minimum compte tenu des pré-évaluations faites dans de nombreux départements. Au cours de la période 2014-2019, si l'on se base sur le nombre d'évaluations de minorité déclarées à l'Agence de services et de paiement et le nombre de jeunes étrangers admis à l'aide sociale à l'enfance, près de 98 000 demandes auraient été rejetées. Les lacunes des outils statistiques ne permettent pas d'affiner ces chiffres pour tenir compte des jeunes qui se présentent successivement dans plusieurs départements et en déduire le nombre effectif de jeunes laissés sans solution d'hébergement après avoir été évalués majeurs* ».

Ainsi, qu'en fonction des années, il peut y avoir plusieurs dizaines de milliers de « *jeunes laissés sans solution d'hébergement après avoir été évalués majeurs* », pour reprendre les termes de la Cour des comptes.

<https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-12/20201217-refere-S2020-1510-prise-charge-jeunes-mineurs-non-accompagnes-MNA.pdf>

2. -

Sur l'absence de célérité dans l'examen des recours en minorité des MNA

Au sein de l'ordre judiciaire, les juridictions pour mineurs ne sont tenues par aucun délai pour examiner la requête d'un mineur en assistance éducative.

Selon le rapport de la mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés du 15 février 2018 (IGA, IGAS, IGJ et ADF) p. 32, : “le nombre de saisines directes des juges des enfants après un refus d'admission à l'ASE est actuellement en forte croissance, selon les informations recueillies par la mission lors de ses auditions. Le dispositif statistique en place pour suivre l'activité des juges des enfants en assistance éducative ne permet pas cependant d'identifier et de distinguer les requêtes liées à un refus d'admission à l'ASE des autres requêtes.

Des éléments recueillis concernant le ressort de la cour d'appel de Paris montrent cette évolution.

En 2015, le tribunal pour enfants avait été saisi de 491 requêtes (dont 216 à l'initiative du parquet), de 743 en 2016 (dont 408 par le parquet) et, au 30 novembre 2017 de 859 (dont 719 par le parquet).

De manière empirique, alors que le dispositif d'évaluation du département de Paris a reçu environ 7 000 jeunes en 2017, qui pour un cinquième d'entre eux ont été admis à l'ASE, 5 600 environ seraient donc susceptibles de saisir le juge des enfants. Pendant la même période, moins d'un millier a effectué un tel recours, soit un peu moins de 20 %. Parmi ceux-ci, la moitié des jeunes ont été reconnus mineurs au terme du processus judiciaire (première instance et appel). Cette estimation, à prendre avec prudence, illustre l'évolution tendancielle des recours.”

Selon le même rapport page 39, : « les jeunes évalués majeurs et qui contestent cette évaluation en saisissant le juge des enfants ne sont pas, sauf exception, maintenus à l'abri. Compte tenu des délais de jugement, ils peuvent passer plusieurs mois sans hébergement dans l'attente d'une décision de justice définitive. Faut-il envisager le maintien de la mise à l'abri des jeunes se déclarant MNA durant l'examen des recours, à l'instar du dispositif en vigueur pour les demandeurs d'asile majeurs pendant la durée de l'instance devant la Cour nationale du droit d'asile ?

Sur le plan du parallélisme des droits, il apparaîtrait équitable d'accorder les mêmes droits à un jeune demandeur d'une protection par l'ASE qu'à un adulte demandeur d'une protection par l'Etat. »

https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/184000336.pdf

Un rapport d'information du Sénat de septembre 2021 a aussi pointé la situation de ces « jeunes dont la situation juridique n'est pas stabilisée ». Il a pu constater qu'« en pratique, ces jeunes se retrouvent souvent en situation de rue et rencontrent des difficultés pour accéder aux dispositifs d'hébergement d'urgence pour adultes du « 115 » en raison de la saturation des centres et de leur situation juridique incertaine » et que la seule possibilité de saisine du juge des référés n'était satisfaisant ni pour les jeunes concernés ni pour les départements. Il a en conséquence recommandé de « Garantir la prise en charge effective par l'État des personnes non reconnues comme mineures mais dont la situation juridique n'est pas stabilisée » (Recommandation n° 13).

<http://www.senat.fr/rap/r20-854/r20-8541.pdf>

Selon les avocats de l'Antenne des mineurs de l'ordre des avocats de Paris, les délais d'audiencement et de décision après saisine du juge des enfants sur le contentieux de la contestation de minorité sont très variables. On peut dire que les juges des enfants statuent sur la demande de placement au bout de six mois (analyse documentaire et expertise d'âges osseuses) et que la Cour d'appel de Paris a raccourci ses délais moyens de 9 mois à 6 mois.

3. -

Le droit existant : Une législation insuffisante pour protéger l'intérêt supérieur de l'enfant

À la suite des demandes des conseils départementaux, premiers concernés par la prise en charge croissante des mineurs, la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des MIE a institué un dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation de ces jeunes.

Un avis de la CNCDH du 26 juin 2014 a énuméré les nombreux dysfonctionnements de ce dispositif.

Le 23 février 2016, le Comité des droits de l'enfant a rendu ses observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France. Le constat est accablant : « *Le Comité est préoccupé par la situation des enfants migrants non accompagnés qui ne peuvent bénéficier ni d'une protection spéciale ni de mesures d'assistance dans l'État partie. Il note avec préoccupation que l'État partie ne prend pas suffisamment en considération l'intérêt supérieur de l'enfant en tant que principe directeur dans tous les processus initiaux d'évaluation et dans les décisions ultérieures. Il prend note avec préoccupation des difficultés qu'ont les enfants, notamment ceux qui ont 17 ans, à avoir*

accès aux structures de protection de l'enfance, à la représentation juridique et aux services de soutien psychologique, d'assistance sociale et d'éducation. »

Aussi, la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant est venue apporter de nouvelles précisions relatives à la prise en charge des mineurs isolés étrangers (MIE) par les départements.

Plusieurs textes relatifs aux mineurs non accompagnés ont été adoptés pour l'application de cette loi : le décret n 2016-840 du 24 juin 2016, l'arrêté du 28 juin 2016 du Garde des Sceaux relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition et l'arrêté interministériel du 17 novembre 2016 relatif aux modalités d'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. Ce nouveau dispositif a récemment été complété par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Pour autant, si ces lois ont apporté un cadre juridique, de fortes préoccupations demeurent chez les praticiens quant aux pratiques contestables d'évaluation de l'âge et à l'absence d'un droit à un recours effectif contre les refus de prise en charge de l'ASE.

4 -

La procédure de détermination de l'âge, une présomption de minorité non respectée en pratique

Il résulte du dispositif de protection de l'enfance qu'en théorie, les mineurs isolés étrangers, désignés depuis la loi du 14 mars 2016 comme des « mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille », font l'objet d'une mesure de protection administrative temporaire de cinq jours par le département où ils se trouvent. Le coût de leur prise en charge pendant ces cinq jours est assuré par l'État (art. R. 221-12 du CASF). Cette période doit être mise à profit par les services du département pour vérifier la minorité et l'isolement des personnes concernées. Si le service évaluateur du département estime que la situation d'une personne ne nécessite pas de mesure de protection de l'enfance, elle ne saisit pas l'autorité judiciaire et notifie une décision de refus de prise en charge (art. R. 221-11, IV). Si l'autorité judiciaire est saisie en la personne du procureur de la République, celui-ci prend une ordonnance de placement provisoire.

Les conditions d'évaluation de la situation des mineurs non accompagnés sont encadrées par le décret du 30 janvier 2019, ainsi que par l'arrêté du 20 novembre 2019.

En octobre 2020, la Cour des comptes a estimé qu' : « *En dépit de ces prescriptions, l'évaluation de minorité et d'isolement familial reste très hétérogène d'un département*

à l'autre quant à sa durée et à ses modalités, qu'elle soit effectuée directement par les services départementaux, comme c'est le cas dans les deux tiers des cas, ou par un prestataire associatif spécialisé choisi par le département. ». Elle a pu constater que de nombreux départements ont ainsi institué, sans base réglementaire, une « pré-évaluation » sous la forme d'un entretien succinct qui peut se conclure par un refus de prise en charge. Cette pratique contrevient au principe de présomption de minorité et aux dispositions légales, d'autant qu'il sert dans plusieurs cas à décider lesquels des jeunes demandeurs pourront bénéficier d'une mise à l'abri.

<https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-12/20201217-refere-S2020-1510-prise-charge-jeunes-mineurs-non-accompagnes-MNA.pdf>

Alors que ces textes fixent un certain nombre de garanties, la Défenseure des droits constate dans son rapport du 15 février 2022 de fortes disparités dans les pratiques et les moyens mobilisés pour cette phase d'évaluation de la minorité et de l'isolement.

[Rapport 2022 : Les mineurs non accompagnés au regard du droit - Défenseur des Droits \(defenseurdesdroits.fr\)](#)

Les praticiens observent en effet, qu'en pratique, la situation de minorité ou de majorité d'un mineur non accompagné est établie après une évaluation sociale souvent rapide et fondée sur des critères opaques. Le mineur peut faire l'objet d'un refus sur la base de critères subjectifs tels que la comparaison de son apparence physique et de son comportement avec l'âge qu'il allègue alors que les documents sont authentiques.

En outre, s'il existe parfois un doute sur la minorité du jeune, il est regrettable que, dans les faits, ce doute ne lui profite que très rarement, contrairement aux prescriptions de la loi du 14 mars 2016.

Force est de constater que l'absence de fiabilité des décisions départementales initiales concluant à la majorité est indiscutablement établie par le fait qu'une part très significative de ces décisions est infirmée par le juge des enfants puis par les Cours d'appel (cf développement précédent).

Les conséquences d'une évaluation erronée d'un enfant en tant qu'adulte peuvent être très graves : l'absence de fourniture d'un hébergement d'urgence adapté à sa situation de mineur, des conditions de vie extrêmement précaire l'exposant à toute forme de violence et un risque de mesure d'éloignement du territoire français ainsi qu'à des poursuites judiciaires.

La cour de révision et de réexamen a récemment statué sur la situation de deux mineurs non accompagnés dont avait demandé sa prise en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance de l'Hérault en produisant plusieurs documents d'état civil attestant de sa minorité. La mise en cause de sa minorité a abouti en 2017 à une condamnation à 4 mois d'emprisonnement et à l'interdiction du territoire français pour une durée de dix ans, pour des faits d'escroquerie et de détention frauduleuse de faux documents administratifs. En 2021 la commission d'instruction a déclaré sa demande de révision recevable. Par une décision du 10 février 2022, la cour a annulé le jugement correctionnel en prenant en compte de nouveaux documents produits par l'intéressé et a renvoyé le jugement de l'affaire devant un autre tribunal correctionnel (CRR, 10 février 2022, n° 19REV083 ; 10 juillet 2022, n° 20 REV093).

5. -

Une évolution nécessaire du contentieux de la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en recours de minorité

Dans ce contexte, plusieurs autorités administratives indépendantes telles que le Défenseur de droit, le Haut-commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies, ainsi que plusieurs associations (Médecins du Monde, Human Rights Watch), ont récemment remis en lumière les carences du système français et appelé le législateur à garantir la justiciabilité des décisions de refus de prise en charge par l'ASE.

Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision QPC du 21 mars 2019, a déduit des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 une « *exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant* ». (Décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019).

Ce contentieux que le Conseil Constitutionnel a eu à connaître portait déjà sur le régime de protection des MNA et la question de l'accès effectif au statut de mineur dans l'hypothèse où un doute est soulevé.

Le Conseil Constitutionnel fait découler de l'exigence de protection de l'intérêt de l'enfant des garanties procédurales pour les mineurs s'attachant à l'examen de leur minorité. Parmi ces garanties, il dégage un principe : celui de la « *présomption de minorité* » en cas de doute duquel il résulte que « *si le doute persiste au vu de l'ensemble des éléments recueillis, ce doute doit profiter à la qualité de mineur de l'intéressé* ». Il est fait observer au surplus que le CC a conféré « *aux autorités administratives et judiciaires compétence de donner leur plein effet à l'ensemble de ces garanties.* » Il suit de là que le conseil constitutionnel a entendu donner à ce principe la pleine effectivité, ce qui emporte des obligations positives pour le juge administratif notamment. A cet égard, l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant doit autant que possible être combinée avec d'autres droits ou libertés constitutionnellement garanties pour assurer sa pleine effectivité.

C'est d'ailleurs le sens qu'a pris la jurisprudence du Conseil Constitutionnel qui a, par exemple, estimé nécessaire de contrôler une disposition législative (sur le placement des enfants sous X) à la lumière de la combinaison de « l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et du droit de mener une vie familiale normale » (cf. Décision n° 2019-826 QPC du 7 février 2020).

Le Conseil d'Etat a aussitôt intégré le principe d'effectivité s'attachant à cette exigence conditionnelle nouvelle et a pu, à l'occasion d'un référé suspension, en faire une application qui présente un intérêt pour le contentieux d'espèce (Conseil d'État, Juge des référés, 3 avril 2019, n° 428477)1

En se fondant directement sur cette exigence constitutionnelle, le Conseil d'Etat a jugé que : « *Cette exigence impose que les mineurs présents sur le territoire national bénéficient de la protection légale attachée à leur âge. Il s'ensuit que les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu doivent être entourées des garanties nécessaires afin que des personnes mineures ne soient pas indûment considérées comme majeures.* ».

Le 21 juillet 2022, La Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme a récemment rappelé (CEDH 21 juillet 2022) rappelé le « *principe de la présomption de minorité applicable aux enfants migrants non accompagnés* » précisant qu'un mineur doit être considéré comme tel jusqu'au moment de l'évaluation complète de l'âge.

[https://www.infomie.net/IMG/pdf/cedh - darboe et camara - resume infomie.pdf](https://www.infomie.net/IMG/pdf/cedh_-_darboe_et_camara_-_resume_infomie.pdf)

Dans sa décision 2022-174 du 5 septembre 2022, le défenseur des droits rappelle que la protection de l'intérêt supérieur d'un enfant impose la sauvegarde et la protection des droits du mineurs tout au long de la procédure de détermination de minorité.

https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=46722&opac_view=-1

Très récemment, le Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies, eu égard aux enjeux cruciaux du processus de détermination de la minorité, a souligné que les jeunes concernés doivent impérativement bénéficier de leur droit à un recours effectif et que, pendant toute la durée dudit recours, ils doivent se voir accorder le bénéfice du doute et être traités comme des enfants.

Par une décision du Comité des droits de l'enfant du 25 janvier 2023, le Comité demande à la France de veiller à ce qu'en cas de litige concernant la minorité d'un enfant, il existe un recours efficace et accessible pouvant conduire à une décision rapide, à ce que les enfants soient pleinement conscients de ce recours et des procédures y afférentes et à ce que les jeunes qui prétendent avoir moins de 18 ans soient considérés comme des enfants et bénéficient de la protection des enfants pendant toute la procédure.

Les exigences qui viennent d'être rappelées commandent assurément le maintien de la prise en charge des personnes se déclarant mineures pendant le temps de la procédure (à l'instar des demandeurs d'asile).

IV.-

SUR LE BIEN-FONDÉ DE LA REQUÊTE

A l'évidence, la situation dans laquelle est maintenue l'exposant caractérise une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

1. –

Le premier paragraphe de l'article 3 de la convention de New-York relative aux droits de l'enfant stipule que :

« Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »

Serait-ce pour revenir brièvement le champ d'application de ce texte, on peut rappeler que le Conseil d'Etat a considéré qu'il était invocable aussi bien à l'encontre d'une décision individuelle visant directement un enfant (CE 22 septembre 1997, n° 161364, au Recueil ; CE 9 décembre 2009, Sekpon, n° 305031, au Recueil, pour le refus de délivrance d'un visa d'entrée ; CE 22 octobre 2013, Martin et Dadsy, n° 330211, aux Tables) qu'à l'encontre d'une décision prise à l'encontre des parents dans tous les cas où une telle mesure affecte, même indirectement, le mineur (CE 25 juin 2014, Ngombe Ewola, n° 359359, au Recueil).

On doit également rappeler qu'il se déduisait des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, une « *exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant* », qui « *impose que les mineurs présents sur le territoire national bénéficient de la protection légale attachée à leur âge* » (Conseil constitutionnel n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, § 5 et 6).

Le commentaire de cette décision au Cahiers du conseil constitutionnel rappelle que « *la protection de l'intérêt de l'enfant ne s'inscrit pas uniquement dans un cadre familial, mais peut s'étendre à d'autres aspects de la vie en société* » (page 19).

a.-

Il est vrai que, en règle générale, l'application de cet article 3 § 1 de la convention de New-York conduit surtout le juge à s'assurer que la mesure administrative prise ne prive pas l'enfant de la possibilité de « *vivre auprès de la personne qui (...) est titulaire à son égard de l'autorité parentale* » (CE 9 décembre 2009, Sekpon, préc. ; CE 24 août 2011, n° 338015 ; CE 9 octobre 2019, Min. de l'intérieur, n° 416278).

Autrement dit, de manière assez classique, l'invocation de l'article 3 § 1 permettra de protéger le droit à la vie privée et familiale de l'enfant.

Mais la protection issue de cette stipulation s'étend bien au-delà de cette seule question, l'administration devant prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant dans *chaque* décision le concernant (CE 5 février 2020, UNICEF France, n° 428478, aux Tables ; CE 19 avril 2022, Syndicat SUD SDIS National, n° 451727, au Recueil).

Pour ce qui est des contours de ce principe, le Conseil d'Etat a relevé qu'il impliquait de rechercher si l'administration a agi « *dans la plus grande bienfaisance à l'égard de l'enfant* » et a fait « *de son intérêt supérieur une considération primordiale* » (CE 6 décembre 2017, n° 403944, au Recueil ; CE 5 janvier 2018, n° 416689, au Recueil, pour une affaire portant sur une demande de suspension d'une décision d'interruptions des soins médicaux).

Même s'il ne l'a pas expressément mentionné, le Conseil d'Etat a assez clairement suggéré que le principe de prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant comptait parmi les libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

Il l'a fait en relevant que ce principe doit être pris en compte au moment de vérifier la vocation d'une famille à accéder au dispositif de l'hébergement d'urgence (CE Sect. 13 juillet 2016, Min. des affaires sociales c./ Rmija, n° 400074, au Recueil) ou au moment de définir l'étendue des prestations matérielles devant être offertes à un mineur isolé étranger qui a bénéficié d'une décision de placement du juge des enfants mais qui demeure sans solution d'hébergement (v. sur ce point, conclusions de M. Jean Lessi sur CE 27 juillet 2016, Département du Nord, n° 400056, au Recueil).

b. –

Il n'a toutefois pas été tiré toutes les conséquences de ce principe d'intérêt supérieur de l'enfant, notamment pour ce qui est des conditions dans lesquelles l'autorité départementale en charge du service de l'aide sociale à l'enfance met fin à un accueil provisoire d'un mineur isolé étranger prononcé sur le fondement de l'article L. 223-2 du code de l'action sociale et des familles.

Il faut, à titre liminaire, revenir sur les règles applicables en la matière.

- On le sait, il ressort du deuxième alinéa de ce dernier texte qu'un enfant peut être « *recueilli provisoirement par le service qui en avise immédiatement le procureur de la République* » « *en cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord* », le quatrième alinéa prévoyant en outre que si l'enfant n'a pas pu être remis à sa famille ou le représentant légal n'a pas pu ou a refusé de donner son accord dans un délai de cinq jours, le service saisit également l'autorité judiciaire en vue de l'application de l'article 375-5 du code civil.

Le pouvoir réglementaire a prévu, à l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, que, dans l'hypothèse d'un accueil provisoire d'urgence, le président du conseil départemental doit, à l'issue de la période de droit de cinq jours prévus pour cet accueil, saisir l'autorité judiciaire.

Le IV de l'article R. 221-11 du code précité a prévu que le mineur doit bénéficier d'un accueil provisoire « se prolonge tant que n'intervient pas une décision de l'autorité judiciaire ».

Au même texte, il a toutefois retenu que le président du conseil départemental conservait la faculté de s'abstenir de saisir l'autorité judiciaire s'il estime que le demandeur ne justifie pas suffisamment de son état de minorité ou de sa situation d'isolement et de mettre fin, dans cette hypothèse, à l'accueil provisoire d'urgence.

Le Conseil d'Etat a cependant souligné que, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le juge des référés est compétent pour enjoindre au département de poursuivre son accueil provisoire, lorsqu'il lui apparaît que l'appréciation portée par le département sur l'absence de qualité de mineur isolé de l'intéressé est *manifestement* erronée et que ce dernier est confronté à un risque immédiat de mise en danger de sa santé ou de sécurité (Ord. CE 4 juin 2020, Département des Hauts-de-Seine, n° 440686).

- Il reste toutefois que l'article 375 du code civil autorise le mineur à solliciter lui-même du juge judiciaire le prononcé de mesures d'assistance éducative pouvant conduire à son accueil.

Autrement dit, dans l'hypothèse où l'autorité départementale aura refusé de saisir l'autorité judiciaire, le demandeur peut prendre sur lui d'introduire une telle action, afin d'obtenir qu'il soit confié, en application des articles 375 et 375-3 et suivants, à l'aide sociale à l'enfance.

Mais, pour ce cas de figure, par une asymétrie qui ne trouve aucune justification, le IV de l'article R. 211-11 du code de l'action sociale et des familles n'a pas prévu la possibilité, pour le demandeur se déclarant mineur, de bénéficier d'une prolongation de son accueil jusqu'à l'intervention de l'autorité judiciaire.

De même, la saisine du juge des enfants n'est pas suspensive, de sorte que le demandeur demeurera sans solution de prise en charge jusqu'à ce que l'autorité judiciaire se soit définitivement prononcée sur la question de sa minorité.

La doctrine s'est d'ailleurs émue de cette situation peu satisfaisante de l'état du droit – et peu protectrice des mineurs – faisant que des personnes finalement déclarées mineures par décision de l'autorité judiciaire seront restées sans hébergement pendant plusieurs semaines, dans l'attente de l'intervention du juge, tandis qu'aucun délai légal n'est imposé au juge des enfants pour rendre sa décision (v. C. Bruggiamosca, La présomption de minorité et l'accès à un recours effectif et suspensif, *Actualité Juridique Famille* 2020, p. 418).

Le Conseil d'Etat a, dans ce cadre, reconnu que ce principe devait être pris en compte par l'administration et impliquait le prononcé de mesures positives telles qu'une aide apportée à un mineur isolé étranger ou à un mineur accompagné par ses parents, lorsque la situation d'extrême dénuement et d'indigence dans laquelle il se trouve est incompatible avec sa vulnérabilité et l'expose à des périls particuliers.

2. –

Au regard du cadre applicable, la solution retenue par le tribunal administratif devra être invalidée.

Le juge du référé-liberté du Conseil d'Etat ne pourra que retenir que le principe de prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant implique qu'il soit reconnu une présomption de minorité, en tant que garantie qui s'attache à la liberté fondamentale d'exigence du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant (exigence constitutionnelle), et, à titre de

corollaire à ce principe, la possibilité pour *tout mineur* de bénéficier d'un accueil de l'aide sociale à l'enfance, jusqu'au prononcé de la décision de l'autorité judiciaire.

a. –

Cette présomption de minorité trouve son fondement dans la décision du Conseil constitutionnel n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019 précitée qui retient que « *les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu doivent être entourées des garanties nécessaires afin que des personnes mineures ne soient pas indûment considérées comme majeures* ».

Et, à l'évidence, si, dans le cadre de sa décision, le juge constitutionnel évoquait les modalités techniques qui sont prévues pour la détermination de l'âge d'une personne, ce sont les mêmes exigences qui doivent s'appliquer pour ce qui est des conditions matérielles dans lesquelles doivent être placés les mineurs qui font valoir leur situation de minorité.

Ce sont les mêmes implications qui découlent de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant et de l'interprétation qui en est faite par le comité des droits de l'enfant dans sa décision de février dernier.

Il faut, comme on l'a vu précédemment, rappeler que, dans ses constatations du 25 janvier 2023 (CRC/C/92/D/130/2020) précitées, le comité des droits des enfants a relevé que les dispositions applicables en droit français étaient, notamment au regard de l'absence de caractère suspensif d'une saisine du juge des enfants par un demandeur, insuffisantes pour assurer une protection effective du mineur.

Ces constatations font, à cet égard, écho aux observations de la Défenseure des droits qui, dans son rapport annuel d'activité 2019, relevait que « *en l'absence d'effet suspensif de la saisine du juge des enfants suite à la décision du département mettant fin à l'accueil provisoire d'urgence, le mineur est alors privé d'une voie de recours effective. Il se trouve contraint à l'errance confronté au risque de violences et de faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Il est donc privé de la mise à l'abri à laquelle tout enfant a droit et de la protection continue à laquelle il peut prétendre au titre de l'aide sociale à l'enfance jusqu'à l'obtention d'une décision définitive* » (p. 39).

Dans le cadre de ses constatations du 25 janvier 2023, le comité des droits des enfants a en outre demandé à la République française de prendre les mesures nécessaires pour que « *en cas de litige concernant la minorité d'un enfant, il existe un recours efficace et accessible pouvant conduire à une décision rapide, à ce que les enfants soient pleinement conscients de ce recours et des procédures y afférentes, et à ce que les jeunes qui prétendent avoir moins de 18 ans soient considérés comme des enfants et bénéficient de la protection des enfants pendant toute la procédure* » (décision, § 9).

Or, au regard du respect que l'Etat doit aux normes de droit international, il revient tant à l'administration qu'aux juges français de garantir la pleine effectivité, en droit interne, du principe posé par le 3 § 1 de la convention internationale des droits de l'enfant et, par voie de conséquence, la prise en compte de l'interprétation qui en est faite par le comité des droits de l'enfant des Nations Unies.

Il faut à cet égard rappeler que, par un décret n° 2016-500 du 22 avril 2016 pris à la suite d'une loi n° 2015-1463 du 12 novembre 2015 autorisant ratification du protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, le premier ministre a ordonné la publication de ce dernier protocole.

Or, l'article 11 du protocole facultatif stipule que « l'Etat partie prend dûment en considération les constatations et les éventuelles recommandations du Comité et lui soumet une réponse écrite contenant des informations sur toute mesure prise ou envisagée à la lumière de ces constatations et recommandations. L'Etat partie soumet sa réponse dès que possible, dans un délai de six mois ».

Sur le même thème, dans sa décision (Décision n° 2022-171 du 5 septembre 2022), la Défenseure des droits reconnaît la valeur de ses constatations du comité des droits de l'enfant :

« Il sera utilement rappelé que la Cour internationale de justice [CIJ, 30 novembre 2010, République de Guinée c./ République démocratique du Congo, § 66] a admis que les constatations et observations générales des comités onusiens, indépendants et spécialement établis en vue de superviser l'application des traités, sont revêtues d'une autorité de la chose interprétée et doivent à ce titre se voir accorder une grande considération au nom 'de la nécessaire clarté et de l'indispensable cohérence du droit international, [et de] la sécurité juridique qui est un droit pour les personnes privées bénéficiaires des droits garantis comme pour les Etats tenus au respect des obligations conventionnelles » (page 4)

Il ressort de ce mécanisme que les constatations adoptées par le comité du droit des enfants sont opposables dans l'ordre interne (v. sur ce point, CE 22 février 2023, n° 471429).

Il devra dès lors être jugé – sauf à méconnaître une nouvelle fois la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant garanti par les textes précités – que

doit bénéficier d'un accueil provisoire *tout mineur isolé en attente d'une décision définitive* du juge des enfants statuant sur un litige portant sur sa minorité.

b. –

Pour ce qui est désormais des circonstances particulières de l'espèce, on a vu que, d'une part, en l'état du droit, il n'est prévu aucun délai légal dans lequel l'autorité judiciaire doit définitivement statuer sur la demande tendant à ce qu'un mineur soit confié à l'aide sociale à l'enfance et que, d'autre part, dans le contexte propre à la situation parisienne, ce délai est particulièrement long et peut s'étendre sur une durée de six mois, pour la seule procédure devant le tribunal pour enfants de Paris.

Il a en outre été montré que, pendant toute cette procédure, les mineurs ne disposent pas de plein droit d'un accueil provisoire leur permettant une protection pendant la durée de la procédure et sont contraints à une errance contraire à leur dignité et à leur état d'extrême vulnérabilité.

Il a par ailleurs été fait la démonstration ci-dessus que, sur l'ensemble de l'agglomération parisienne, il existait plusieurs campements regroupant des mineurs isolés étrangers en attente de décisions du juge des enfants et qui vivent dans des conditions particulièrement précaires, subissant les effets du manque d'accès à l'eau potable, du manque d'hygiène et des rigueurs de la période hivernale.

Le requérant au soutien duquel les associations exposantes interviennent fournit la preuve que le défaut de prise en charge dont il fait l'objet, dans un contexte dans lequel il est en attente d'une décision du juge des enfants, caractérise une carence qui porte une atteinte grave et manifestement illégale à ses intérêts alors qu'il doit être pris en considération l'intérêt supérieur de l'enfant garanti par l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant et à son droit de ne pas être exposé à des traitements inhumains et dégradants prévu par les stipulations de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Au regard de l'état de dénuement dans lequel le requérant, la condition relative à l'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative est par ailleurs remplie.

Le Conseil d'Etat ne pourra que retenir que c'est à tort que le tribunal n'a pas fait droit aux conclusions du requérant.

L'ordonnance en litige sera annulée.

* * *
*

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, les associations exposantes concluent qu'il plaise au Conseil d'Etat :

ADMETTRE leur intervention volontaire au soutien de la requête d'appel ;

FAIRE DROIT aux conclusions présentées par l'appelant

Lionel Crusoé
Avocat à la Cour