



N° 2021 rectifié

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 octobre 2025.

PROPOSITION DE LOI

visant à protéger les mineurs isolés et à lutter contre le sans-abrisme,

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Emmanuel GRÉGOIRE, Mme Isabelle SANTIAGO, Mme Sandrine RUNEL,
Mme Marie-José ALLEMAND, M. Joël AVIRAGNET, M. Christian BAPTISTE,
M. Fabrice BARUSSEAU, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, M. Laurent BAUMEL,
M. Belkhir BELHADDAD, Mme Béatrice BELLAY, M. Karim BENBRAHIM,
M. Mickaël BOULOUX, M. Philippe BRUN, M. Elie CALIFER, Mme Colette CAPDEVIELLE,
M. Paul CHRISTOPHLE, M. Pierrick COURBON, M. Alain DAVID, M. Arthur DELAPORTE,
M. Stéphane DELAUTRETTE, Mme Dieynaba DIOP, Mme Fanny DOMBRE COSTE,
M. Peio DUFAU, M. Inaki ECHANIZ, M. Romain ESKENAZI, M. Olivier FAURE,
M. Denis FÉGNÉ, Mme Martine FROGER, M. Guillaume GAROT, Mme Océane GODARD,
M. Julien GOKEL, Mme Pascale GOT, M. Jérôme GUEDJ, M. Stéphane HABLOT,
Mme Ayda HADIZADEH, Mme Florence HEROUIN-LÉAUTEY, Mme Céline HERVIEU,
M. François HOLLANDE, M. Sacha HOULIÉ, Mme Chantal JOURDAN,

Mme Marietta KARAMANLI, Mme Fatiha KELOUA HACHI, M. Gérard LESEUL,
M. Laurent LHARDIT, Mme Estelle MERCIER, M. Philippe NAILLET, M. Jacques
OBERTI, Mme Sophie PANTEL, M. Marc PENA, Mme Anna PIC, Mme Christine
PIRÈS BEAUNE, M. Dominique POTIER, M. Pierre PRIBETICH, M. Christophe
PROENÇA, Mme Marie RÉCALDE, Mme Valérie ROSSI, Mme Claudia ROUAUX,
M. Aurélien ROUSSEAU, M. Fabrice ROUSSEL, M. Sébastien SAINT-PASTEUR,
M. Hervé SAULIGNAC, M. Arnaud SIMION, M. Thierry SOTHER, Mme Céline
THIÉBAULT-MARTINEZ, Mme Mélanie THOMIN, M. Boris VALLAUD,
M. Roger VICOT, M. Jiovanny WILLIAM,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La France, en 2025, compte encore des enfants qui dorment dans la rue. Cette réalité s'est installée dans notre paysage républicain comme une honte discrète. Selon le 7^e baromètre « Enfants à la rue » publié par Unicef France et la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), dans la nuit du 18 au 19 août 2025, 2 159 enfants, dont 503 âgés de moins de trois ans, sont restés sans solution d'hébergement malgré un appel au 115. Un chiffre en augmentation de 30 % par rapport à 2022. À La Réunion, plus de 1 000 enfants vivaient sans abri, dont 330 âgés de moins de trois ans. En 2024, le collectif *Les Morts de la Rue* estimait que 855 personnes victimes du sans-abri avaient trouvé la mort en France ; parmi elles, 31 enfants.

Les dispositifs d'urgence sont saturés, les expulsions locatives s'accélèrent, la pénurie de logements sociaux s'étend. Derrière chaque statistique, il y a une enfance brisée, une vie détruite, des nuits passées sous un porche ou dans un gymnase. Le droit à l'enfance n'est plus garanti ; il devient conditionnel, dépendant des places disponibles.

À cette crise du sans-abrisme s'ajoute un scandale moral plus silencieux encore : celui des mineurs non accompagnés en refus de minorité. En juin 2025, la Coordination nationale *Jeunes Exilés en Danger* recensait plus de 3 200 jeunes contestant devant la justice une décision de refus de minorité ; parmi eux, 1 087 dormaient à la rue. Leur tort ? Avoir été considérés comme majeurs.

En France, lorsqu'une première évaluation conclut à la majorité, une personne se présentant comme mineure se voit systématiquement refuser l'accès aux services de protection de l'enfance dans l'attente des décisions d'appel des tribunaux. Une situation condamnant des centaines de jeunes à l'errance, à la rue, sans accès aux prestations de base pour leur survie, telles que l'accès à la nourriture, à l'eau potable ou aux installations sanitaires de base, leur refusant également l'accès aux services de santé et d'éducation.

« *L'État est directement responsable des violations des droits de l'enfant consacrés par la Convention.* » Dans son rapport d'enquête publié le 3 octobre 2025 (CRC/C/FRA/IR/1), le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies constate que la France manque aux obligations qui lui incombent en application des articles 2, 3, 6, 8, 12, 19, 20, 22, 27, 34, et 37 et viole les articles 24, 26, 28, 37 (al. b)) et 39 de la Convention

internationale relative aux droits de l'enfant. Le Comité décrit un système « *ancré dans un cadre juridique qui déroge au droit commun de la protection de l'enfance* » et où « *les considérations financières preiment sur les intérêts des enfants.* » Un rapport dénonçant des évaluations souvent expéditives, l'usage récurrent des tests osseux, scientifiquement contestés, et la pratique inacceptable qui consiste à faire reposer la charge de la preuve sur l'enfant. La procédure d'évaluation est basée sur un seul entretien avec la personne concernée, très souvent mené par un seul enquêteur, qui dure en moyenne une heure, sans l'assistance d'un adulte de confiance, d'un tuteur légal ou d'un avocat. Pire encore, le rapport souligne que « *l'apparence physique de la personne concernée est souvent un facteur déterminant.* » Dans de nombreux départements, la présomption de minorité cesse après la première évaluation, laissant ces jeunes à la rue pendant plusieurs mois, sans protection, alors même que les juges reconnaissent ensuite leur minorité dans 50 à 80 % des cas.

Les constats de l'enquête « Mineurs isolés étrangers » menée par l'association *Utopia 56*, publiés en juillet 2025, confirment l'ampleur des défaillances : la reconnaissance des droits d'un enfant dépendrait du département où il se présente. Certains appliqueraient l'accueil provisoire d'urgence prévu par l'article L. 221-2-4 du Code de l'action sociale et des familles, d'autres non. Plus de la moitié n'organise pas le bilan de santé pourtant obligatoire depuis la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. Trois quarts des départements ne reconstituent jamais l'état civil du jeune accueilli. Derrière ces procédures bureaucratiques se joue pourtant le sort d'un enfant que la rue expose à la violence, à la traite, à la prostitution, au silence.

Ces jeunes ne sont pas des fraudeurs, mais des enfants en danger. Comme le rappelle la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), **refuser de consacrer le droit à la présomption de minorité garanti par les conventions internationales « relève d'un choix éminemment politique : celui de laisser un mineur sans protection, plutôt que de risquer de protéger certains jeunes majeurs.** » Ce choix, qui trahit l'esprit même du droit international, nous engage moralement.

La France a ratifié la Convention internationale des droits de l'enfant en 1990. Elle a promis, devant le monde, que l'intérêt supérieur de l'enfant primerait toujours sur toute autre considération. Nous nous devons de tenir cette promesse.

La présente proposition de loi vise à réparer cette défaillance. Elle ne crée pas un privilège, elle rétablit un droit : celui d'être protégé tant que le

doute demeure. Nous refusons que le soupçon remplace la protection. Son article premier propose ainsi d'**inscrire dans le droit la présomption de minorité**, en rendant suspensif le recours formé contre une décision de refus de minorité et en garantissant le maintien de l'accueil provisoire d'urgence jusqu'à ce qu'une décision judiciaire définitive soit rendue. Ainsi, aucun jeune ne sera plus mis à la rue tant que la justice n'aura pas tranché son âge. Cette disposition simple, conforme à la Convention internationale des droits de l'enfant, met fin à un vide juridique contraire à la dignité humaine.

Mais protéger l'enfant, c'est aussi comprendre les causes de sa vulnérabilité. C'est pourquoi le présent texte propose d'**instituer un Observatoire national du sans-abrisme**, chargé de recenser et d'analyser les données sur les personnes sans domicile, notamment les mineurs privés de protection familiale. Cet observatoire aura pour mission d'évaluer les politiques d'hébergement, d'en suivre l'évolution, et de publier chaque année un rapport public remis au Gouvernement et au Parlement. Car l'indifférence commence là où l'on cesse de mesurer.

Cette réforme, pour être effective, suppose également une clarification des responsabilités financières entre l'État et les départements. Les conseils départementaux, en première ligne de la protection de l'enfance, font face à des tensions budgétaires et humaines inédites. La gestion des nouveaux flux de jeunes en recours, conjuguée à la saturation des dispositifs d'accueil provisoire d'urgence, ne saurait reposer sur leurs seules ressources. Nombre de départements peinent déjà à assurer la continuité des prises en charge avec des effectifs et des capacités d'accueil insuffisants. **L'État se doit d'assumer la part principale de l'effort financier induit par cette garantie nouvelle. L'effectivité de la protection juridique que consacre la présente proposition de loi dépendra de cette responsabilité partagée : les droits des enfants ne peuvent être conditionnés aux capacités budgétaires et matérielles d'un département.** La République ne peut pas traiter l'enfance comme une variable budgétaire.

L'article 1^{er} modifie l'article L. 221-2-4 du code de l'action sociale et des familles pour rendre suspensif le recours formé contre une décision de refus de minorité et assurer le maintien de l'accueil provisoire d'urgence pendant toute la durée de la procédure.

L'article 2 crée un Observatoire national du sans-abrisme, chargé de collecter, d'analyser et de mettre en cohérence les données relatives aux personnes sans domicile, notamment les mineurs isolés, de les communiquer aux pouvoirs publics et aux associations ou fondations

œuvrant en ce domaine, et de publier chaque année un rapport remis au Gouvernement et au Parlement.

L'article 3 gage la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après le IV de l'article L. 221-2-4 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un IV *bis* ainsi rédigé :
 - ② « IV *bis*. – Lorsqu'une personne se déclarant mineure et se trouvant privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille conteste la décision de refus de minorité prise en application des modalités prévues au II du présent article, cette contestation suspend les effets de ladite décision jusqu'à ce qu'une décision judiciaire devienne définitive.
 - ③ « Durant cette période, l'accueil provisoire d'urgence prévu au I du présent article est maintenu. »

Article 2

- ① Le chapitre VI du titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles est complété par un article L. 226-13-1 ainsi rédigé :
 - ② « Art. L. 226-13-1. – L'État, les départements et des personnes morales de droit public ou privé constituent un Observatoire national du sans-abrisme.
 - ③ « Il a pour mission de contribuer au recueil et à l'analyse des données et des études concernant la situation des personnes sans domicile en France en provenance de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations œuvrant en ce domaine.
 - ④ « Il contribue à la mise en cohérence des différentes données et informations, assure un suivi de l'évolution du nombre de personnes sans-abri, notamment des personnes mineures se trouvant privée temporairement ou définitivement de la protection de leurs familles, et en assure la promotion auprès de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations œuvrant dans ce domaine.
 - ⑤ « L'Observatoire national du sans-abrisme présente au Gouvernement et au Parlement un rapport annuel rendu public. »

Article 3

- ① I. – La charge pour l’État est compensée à due concurrence par la création d’une taxe additionnelle à l’accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l’État, par la création d’une taxe additionnelle à l’accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.