

Commission nationale consultative des droits de l'homme

Avis sur les mineurs non accompagnés : mieux les protéger et garantir leurs droits (A – 2025 – 6)

NOR : CDHX2517917V

Assemblée plénière du 12 juin 2025
(adoption à l'unanimité)

Introduction

1. Chaque année, de nombreux enfants arrivent sur le territoire français (1), souvent après un long parcours d'exil marqué par une exposition forte à la violence et doivent faire face, à leur arrivée, à une autre réalité tout aussi difficile : défis à faire reconnaître leurs droits, traitement discriminatoire par rapport aux autres enfants, vie à la rue, état de santé dégradé, risques d'exploitation par des réseaux criminels etc... Ce phénomène, qui n'est propre ni à la France ni aux seuls pays européens, n'est pas nouveau : les enfants ont toujours migré, accompagnés ou non. Reste qu'à partir des années 1980, dans un contexte de durcissement des politiques migratoires et de montée en puissance d'un cadrage sécuritaire de l'immigration, ces enfants deviennent des objets ciblés de l'action politique. C'est notamment à partir de cette époque que des mesures spécifiques sont élaborées à leur égard, surtout lorsqu'ils se retrouvent seuls sur le territoire (2). Dans cet esprit, la circulaire dite « Taubira » (3) a instauré, en 2013, un dispositif dérogatoire pour le premier accueil, l'évaluation et la répartition nationale de ces enfants, confiant l'accueil aux conseils départementaux ; dispositif que la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) avait analysé dans un avis en 2014 (4). Progressivement étoffé, ce cadre a été inscrit dans la loi du 4 mars 2016 *relative à la protection de l'enfant* (5) ; il a depuis fait l'objet de nombreuses adaptations et évolutions (6) jusqu'à la création d'une procédure aux frontières du droit des étrangers et de la protection de l'enfance, au risque de porter atteinte aux obligations internationales de la France en termes de protection des droits des enfants, en particulier au principe de primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant.

2. Souvent désignés par l'expression « mineurs non accompagnés » (MNA), terminologie employée initialement par le Conseil de l'Union européenne (7), ces enfants sont définis comme une « *personne âgée de moins de dix-huit ans qui se trouve en dehors de son pays d'origine sans être accompagnée d'un titulaire ou d'une personne exerçant l'autorité parentale, c'est-à-dire sans quelqu'un pour la protéger et prendre les décisions importantes la concernant* » (8). Cette appellation ne correspond à aucune catégorie juridique précise ou éducative, et la désignation de ces enfants diffère selon les institutions et les acteurs. Ainsi, le droit français parle de mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille (9), le Comité des droits de l'enfant des Nations unies d'enfants demandeurs d'asile ou migrants (10), certains autres de mineurs isolés étrangers (11), terme retenu par la CNCDH en 2014 (12). La CNCDH parlera dans cet avis de « mineur non accompagné », expression qui correspond aujourd'hui davantage à la terminologie juridique en vigueur, afin d'aligner le vocabulaire sur celui utilisé dans d'autres Etats européens, sans que cela justifie, pour autant, de leur appliquer un droit dérogatoire au droit commun.

3. Si l'élément d'extranéité ne devrait en aucun cas primer lorsqu'il s'agit d'enfants, pourtant, bien souvent, cet élément justifie une politique distincte, dérogatoire, qui les éloigne du droit commun applicable à tous les autres. Plutôt que d'être reconnus et protégés en tant qu'enfants en danger, ils sont perçus à travers le prisme migratoire qui se traduit par des pratiques inadaptées : suspicion sur l'âge réel, accès limité à un accompagnement éducatif, voire exclusion pure et simple des dispositifs de protection de l'enfance. Il en va de même au moment du passage à la majorité, lorsqu'il s'agit d'évaluer leur droit au séjour. Plutôt que d'être reconnus et protégés en tant qu'enfants en danger, ils sont perçus à travers le prisme migratoire, ce qui se traduit par des pratiques inadaptées : suspicion sur l'âge réel, accès limité à un accompagnement éducatif voire exclusion pure et simple des dispositifs de protection de l'enfance. L'extranéité agit comme un filtre institutionnel, déterminant leur situation non pas selon leur vulnérabilité mais selon leur origine. Il en résulte une forme de traitement discriminatoire, avec des mesures anti-migration qui priment sur les droits fondamentaux, en contradiction avec les principes de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). Cette situation interroge quant à la capacité des institutions à garantir une protection équitable et universelle à tous les enfants, indépendamment de leur nationalité.

4. L'isolement constitue un autre élément déterminant de la situation des mineurs non accompagnés. Au niveau international, la CIDE définit l'enfant isolé comme « *tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial* » (art. 20). Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a précisé qu'il s'agit d'un enfant 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 (13). Au niveau européen, la directive 2011/95/UE évoque tout mineur qui entre sur le territoire des Etats membres sans être accompagné d'un adulte responsable de lui en vertu du droit ou de la pratique en vigueur dans l'Etat membre concerné, et tant qu'il n'est pas effectivement pris en charge par une telle personne (14). En droit français, l'isolement a été consacré par la loi du 14 mars 2016 (15) et par l'article 1^{er} al.2 de l'arrêté du 20 novembre 2019 (16) lequel considère une personne comme isolée « *lorsque aucune personne majeure n'en est responsable légalement sur le territoire national ou ne le prend effectivement en*

charge et ne montre sa volonté de se voir durablement confier l'enfant, notamment en saisissant le juge compétent. ». La notion d'isolement renvoie à l'exercice de l'autorité parentale (17) et à l'absence de prise en charge effective par une personne majeure (18). C'est de cet isolement et de l'absence de représentation légale en France que découle l'obligation pour l'Etat de prendre en charge ces enfants, dans le cadre de la protection de l'enfance qui intervient subsidiairement par rapport à la famille. Or, cette prise en charge reste hétérogène selon les départements, malgré l'obligation d'égal accès à la protection pour tous les enfants en danger.

5. La CNCDH tient à rappeler que certains mineurs français peuvent également se retrouver sans figure parentale, par exemple, ceux dont les parents ne peuvent plus exercer leur autorité pour des motifs divers (sans domicile fixe, en détention, hospitalisés...), ou encore ceux ayant perdu tout contact avec leurs parents. Ces enfants ne sont certes pas confrontés aux obstacles spécifiques à la reconnaissance de la minorité ou du droit au séjour, mais ils rencontrent les mêmes difficultés d'accès à une protection effective : manque de place dans les établissements, déficit de professionnels qualifiés, insuffisance de l'accompagnement éducatif en foyer ou dans les familles d'accueil. Ces obstacles sont le résultat de la crise structurelle que traverse le système de protection de l'enfance en France (19), dont les moyens insuffisants et l'insécurité des dispositifs de prise en charge affectent tous les enfants vulnérables, qu'ils soient français ou étrangers.

6. Les mineurs non accompagnés sont caractérisés par une grande diversité de parcours et de trajectoires, souvent non linéaires. Les cinq catégories identifiées par Angelina Etienne (20) présentées par la CNCDH en 2014 sont encore pour la plupart d'actualité mais ont connu des évolutions. Changement notable : de plus en plus de jeunes partent de leur propre initiative, souvent influencés par les réseaux sociaux qui vantent des parcours d'exil très réussis, bien que la réalité soit toute autre. La famille est souvent informée tardivement du départ, soit juste avant la traversée maritime, pour financer cette étape, soit au moment de l'évaluation de la minorité, pour faire parvenir des documents d'état civil par exemple. Beaucoup partent contre l'avis de leurs parents, ce qui contredit l'idée qu'ils seraient mandatés par leur famille. Les motifs de migration sont pluriels et le plus souvent entremêlés : conflits armés, dérèglement climatique, maltraitance, traite des êtres humains, migration solidaire, rupture avec une trajectoire de pauvreté ou de chômage, recherche de sécurité face à des discriminations systémiques liées au genre ou à l'orientation sexuelle. Ils incluent également des situations telles que les mariages forcés, les conflits liés à l'héritage foncier, ou encore le souhait de certains jeunes de construire un autre projet de vie – poursuivre des études, accéder à un emploi, ou simplement vivre ailleurs. Dans ce contexte, la migration devient l'unique option pour accéder à une forme d'émancipation dépassant la simple quête économique. On constate la même diversité dans les origines sociales. Beaucoup de parents concernés travaillent dans les sphères agricole et commerciale, mais on retrouve aussi des professions intermédiaires. La catégorie socio-professionnelle de la famille influence la socialisation de ces candidats à la migration, leur route migratoire et parfois même les résultats de l'évaluation de leur minorité, comme il sera exposé ultérieurement (21). Cette diversité des parcours est très importante à souligner car elle n'est pas suffisamment prise en compte lors de l'évaluation de leurs besoins et de leur prise en charge par la protection de l'enfance qui crée une catégorie générale « au rabais » pour l'ensemble des mineurs non accompagnés alors que ces besoins diffèrent énormément d'un parcours à l'autre et que chaque enfant doit bénéficier d'un accompagnement individualisé.

7. Alors que les rapports parlementaires alarmistes se succèdent, que ce soit pour dénoncer leurs conditions de prise en charge (22) ou pour les associer à des problèmes de sécurité en France faisant encore trop souvent l'amalgame entre la situation des mineurs non accompagnés et la délinquance (23), un rapport récent d'avril 2025 sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance (24) alerte une fois encore sur la situation de ces enfants « qui font l'objet de politiques discriminantes par rapport aux autres enfants en danger, alimentant l'idée d'un droit d'exception qui leur serait applicable ». Les rapporteuses de la commission d'enquête ajoutent : « Les "MNA" sont avant tout des enfants protégés et devraient être traités comme tels, sans discrimination. Pourtant, une suspicion est entretenue à leur encontre. Ils subissent trop souvent une prise en charge "low cost". L'Etat et les départements se renvoient trop fréquemment la balle sur leurs responsabilités en la matière ». C'est dans le but de mieux comprendre la réalité de ces phénomènes et tous les défis auxquels les mineurs non accompagnés sont confrontés que des députés transpartisans ont saisi la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) pour consultation. La CNCDH a donc mené de nombreuses auditions, rencontré des mineurs non accompagnés, filles et garçons, dans différents territoires, et échangé avec des acteurs de terrain qui ont confirmé une tendance préoccupante : ces mineurs sont de plus en plus traités sous le prisme de l'« extranéité » au détriment de leur statut d'enfant. Le plus souvent considérés dans les discours politiques et médiatiques comme des délinquants ou des étrangers qui chercheraient à profiter du système, ils font l'objet d'une suspicion généralisée qui renforce la logique sécuritaire de l'appréhension du phénomène. Plus de 10 ans après l'état des lieux qu'elle avait dressé, la CNCDH effectuera un constat général sur la situation et rappellera que ces enfants ont des droits, lesquels doivent être effectifs, tout au long de leur parcours. La CNCDH réaffirme ainsi que toute politique publique les concernant doit se fonder sur le respect inconditionnel des droits fondamentaux de l'enfant, sans discrimination fondée sur la nationalité ou le statut administratif.

8. La CNCDH proposera dans cet avis un constat chiffré afin de tenter de mieux connaître les mineurs les non accompagnés (I), puis elle analysera dans un premier temps les étapes par lesquelles ils doivent passer pour être reconnus en tant que tels (II), elle rappellera ensuite les droits auxquels ils devraient avoir accès (III) et répertoriera enfin les dispositions existantes ayant pour objet de faciliter leur intégration (IV).

Partie 1

Connaître : réaliser un état des lieux chiffré

9. Dans le cadre de la consultation de la CNCDH, il lui est demandé de procéder à une analyse statistique des données disponibles sur les mineurs non accompagnés en France. Le constat principal dressé par la Commission est sans appel : il demeure aujourd'hui extrêmement difficile d'obtenir des données fiables, complètes et homogènes permettant de dresser un état des lieux précis de leur situation. Ce constat n'est pas nouveau. Déjà en 2020, la Cour des comptes soulignait que, bien que de nombreux éléments statistiques soient recueillis par les conseils départementaux, aucune remontée d'information au niveau national n'était organisée en raison d'un « *pilotage et une organisation interministérielle fragiles* (25) ». La CNCDH partage ce constat et déplore qu'aucune base statistique centralisée, exhaustive et systématisée ne soit disponible, contrairement aux recommandations du Comité des droits de l'enfant (26). Dans ce contexte, de nombreux chiffres circulent, contribuant à alimenter un débat public, marqué par des approximations, voire des instrumentalisation. La CNCDH regrette de déficit d'informations fiables et centralisées, qui nuit à l'élaboration d'une politique publique fondée sur des éléments empiriques, comparables et évaluables, conformes aux standards internationaux.

10. Les principales sources de données sont les chiffres issus des conseils départementaux, dont les remontées d'information sont déclaratives, ceux de l'agence des services de paiement (chargée de la contribution financière de l'Etat aux départements), la direction de la protection judiciaire de la justice via la mission « mineurs non accompagnés » (MMNA), ou encore ceux de la DGEF (Direction générale des étrangers en France au ministère de l'Intérieur) via les fichiers de traitement des données des personnes étrangères (Voir partie 2- le fichage accru des mineurs non accompagnés). Bien que le fichier d'aide à l'évaluation de la minorité (AEM) ait été généralisé sur l'ensemble du territoire, l'objectif de fluidification et de fiabilisation des données reste difficile à atteindre, en raison d'une communication lacunaire entre l'Etat et les conseils départementaux, et d'un nombre important de dossiers en attente de traitement. Le défaut de coordination entre départements et services de l'Etat nuit à la lisibilité statistique. La CNCDH rappelle toutefois que les dispositifs actuels de collecte de données – en particulier le fichier AEM – soulèvent de graves préoccupations en matière de respect des droits. Elle alerte sur le risque que ces fichiers servent d'abord des logiques de contrôle migratoire plutôt que d'information à des fins de protection (27).

11. Si les chiffres transmis par les conseils départementaux peuvent apporter un certain éclairage, ils ne permettent pas de comptabiliser de manière exhaustive l'ensemble des mineurs non accompagnés. La CNCDH regrette en particulier l'absence d'un recueil de données national permettant de connaître, pour chaque département, le nombre de jeunes s'étant présentés aux dispositifs d'évaluation. Elle regrette également qu'on ne sache pas non plus si les données disponibles intègrent les jeunes finalement pris en charge à la suite d'une décision du juge des enfants, après un refus initial de reconnaissance de minorité par les services départementaux. Si la CNCDH a pu, au cours de ses auditions et visites de terrain, obtenir de nombreux chiffres qu'elle va restituer ici, elle a parfois pu constater une réticence à communiquer des données complètes, notamment sur les recours contre les décisions de non-reconnaissance de minorité et les taux de reconnaissance de minorité à l'issue des recours. Elle souligne ainsi les difficultés à obtenir un suivi précis d'un primo-arrivant (qui se présente pour être évalué), jusqu'à la décision finale de reconnaissance ou non de minorité (28), de nombreux jeunes « passant sous le radar » : certains ne se présentant pas à l'évaluation (29), d'autres n'étant pas évalués par certains départements lors qu'ils apparaissent dans des fichiers de police (30), d'autres encore disparaissant totalement (31).

12. Une autre difficulté tient à la volatilité du nombre de mineurs d'une année sur l'autre. Ainsi, on note en 2023 une augmentation de 31 % du nombre de mineurs non accompagnés reconnus par les conseils, puis une baisse de 30 % en 2024. La CNCDH rappelle que ces fluctuations peuvent s'expliquer par différents facteurs tels que les contextes géopolitiques, environnementaux, des fermetures de certaines frontières qui peuvent influencer sur les routes de migration, des changements de politiques et contrôles migratoires. C'est pourquoi elle rappelle la nécessité de ne pas tirer de conclusion hâtive et de toujours analyser les données avec une certaine prudence, celles-ci masquant la complexité des parcours individuels.

13. Ce manque est encore plus marqué dans les territoires ultramarins. En effet, les rapports publiés par la mission mineurs non accompagnés, bien qu'ils agrègent les données par département, ne comportent aucune donnée spécifique sur les départements d'Outre-mer. Cette invisibilisation est doublement problématique. Elle contribue, d'une part, à reléguer ces territoires à une position secondaire dans les politiques publiques de protection de l'enfance, en contradiction avec le principe d'égalité des territoires. D'autre part, l'absence de données fiables et publiques nuit à la visibilité des bonnes pratiques existantes tout autant qu'à la détection et au traitement des dysfonctionnements éventuels. Alors que le dispositif de protection de l'enfance doit s'appliquer sur tout le territoire français, la défaillance de la protection de l'enfance y est exacerbée ce qui impacte nécessairement la prise en charge des mineurs non accompagnés (32).

14. Ainsi, à Mayotte, le nombre de mineurs non accompagnés, bien que peu fiable, est estimé à environ 4 000 (33). En 2022, les chiffres issus de la Cellule de Recueil des Informations Préoccupantes (CRIP) de Mayotte révélaient que 35 % des saisines concernaient des mineurs non accompagnés, soit environ 800 cas sur un total de 2 300 signalements. La conception large de la famille conduit à ce que des enfants soient confiés à des adultes qui ne sont pas leurs représentants légaux (34), situation pour laquelle la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme en 2020 (35). Dans son avis sur la loi du 26 janvier 2024 (36), la CNCDH avait dénoncé le fait que l'interdiction de la rétention administrative pour les enfants ne s'applique à Mayotte qu'en 2027. Elle s'inquiète donc du projet de loi de refondation de Mayotte (37) qui prévoit de nouvelles dérogations législatives sur l'enfermement des enfants en rétention, dont l'interdiction serait reportée en juin 2028.

La Commission dénonce le régime spécifique qui s'applique sur ce territoire et se manifeste par un nombre d'expulsions hebdomadaires extrêmement élevé créant des situations d'isolement et d'errance pour de nombreux enfants. De même, en Guyane, le nombre de mineurs non accompagnés est là aussi sous-estimé, la collectivité territoriale de Guyane assumant le fait que « *ce chiffre ne reflète pas du tout le nombre important d'enfants et de jeunes présents sur le sol guyanais sans attaches familiales ni sociales réelles* » (38). La CNCDH réitère la nécessité d'appliquer la Charte sociale européenne révisée de 1996 aux territoires ultramarins (39). Autoriser son application pourrait améliorer la situation des droits économiques, sociaux et culturels en offrant à leurs habitants la possibilité de disposer d'un recours devant le Comité européen des droits sociaux s'ajoutant aux procédures nationales et à celles pouvant être menées devant les mécanismes des Nations unies. Cette évolution serait une étape importante dans l'action de la France pour améliorer l'effectivité des droits dans les territoires ultramarins.

Recommandation n° 1 : La CNCDH recommande d'inclure explicitement les outre-mer dans tous les outils de suivi nationaux de protection de l'enfance.

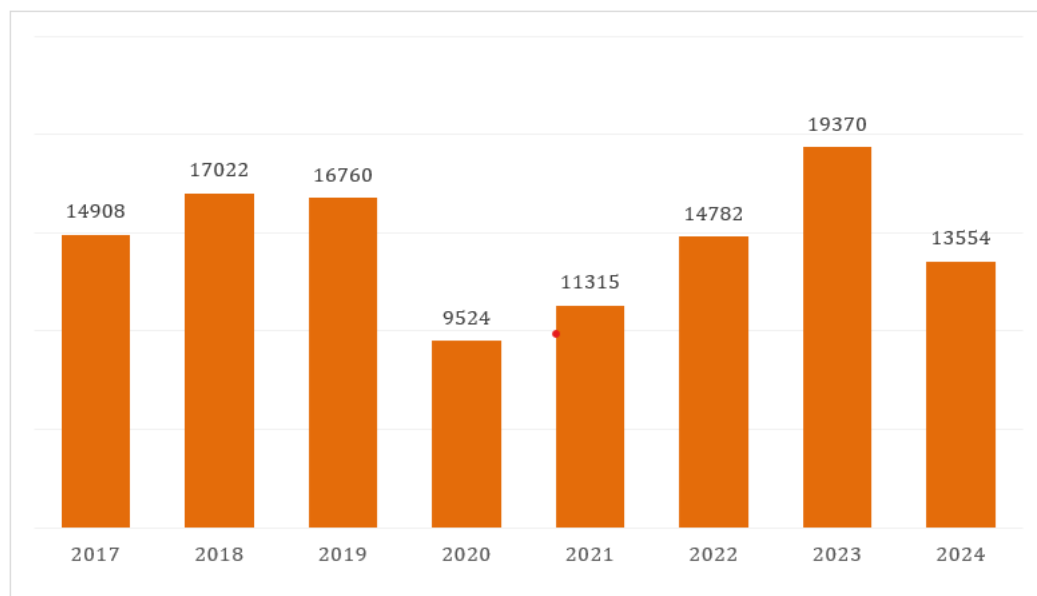
Recommandation n° 2 : La CNCDH réitère sa recommandation d'appliquer la Charte sociale européenne aux territoires ultramarins afin d'assurer un traitement égal à l'ensemble de sa population en faveur de l'effectivité des droits.

1. Les différentes sources analysées par la CNCDH

1. Le nombre de mineurs non accompagnés confiés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE) sur décision judiciaire

15. La principale donnée transmise à la CNCDH par la majorité des personnes auditionnées correspond au nombre de mineurs non accompagnés confiés à l'ASE par décision de justice, laquelle apparaît comme l'une des sources les plus fiables bien que ce chiffre ne prenne pas en compte les enfants en recours ni ceux qui attendent l'évaluation pendant de longs mois. C'est la MMNA déjà citée (v. §10), créée en 2013 et rattachée au ministère de la Justice, qui recense et actualise ces données qu'elle retranscrit dans un rapport annuel (40). La mission effectue également un suivi hebdomadaire des mineurs non accompagnés confiés par décision judiciaire. Comme évoqué précédemment, l'année 2023 a été marquée par une hausse de 31 % : 19 370 ordonnances et jugements de placement ont été portés à la connaissance de la mission contre 14 782 en 2022 (41). Toutefois en 2024, une baisse de 30 % a été constatée, avec 13 554 mineurs non accompagnés identifiés.

Figure 1. – *Nombre de décisions judiciaires portées à la connaissance de la MMNA chaque année*



Source : Chiffres officiels de la mission MMNA.

16. La mission nationale, également chargée de l'orientation des mineurs sur le territoire, a précisé à la CNCDH traiter entre 70 et 170 situations par jour, sur demande du procureur de la République, pour une orientation en département.

17. Il convient cependant de rappeler que le chiffre présenté par la MMNA ne correspond ni au nombre total de mineurs non accompagnés présents sur le territoire français, ni à celui de tous les jeunes évalués ou orientés, ni à celui des flux annuels des entrées, dès lors qu'il ne représente que le nombre de décisions judiciaires de placement effectives sur une année civile. Déjà en 2017, un rapport sénatorial avait souligné que « *les statistiques de la MMNA ne reflètent que partiellement l'ampleur de la problématique des mineurs non-accompagnés* » (42), à savoir celles relatives aux mineurs ayant obtenu une reconnaissance de minorité à l'issue du processus judiciaire. Il convient donc d'ajouter à ces chiffres le nombre de personnes se déclarant mineurs non accompagnés recueillies par les services départementaux et dont l'évaluation est en cours ainsi que celui de l'ensemble des mineurs se

trouvant sur le territoire national n'ayant pas fait l'objet d'une prise en charge, soit parce qu'ils s'y soustraient soit parce qu'ils n'ont pas pu être repérés.

2. Les données issues des conseils départementaux

18. Conformément à l'article R. 221-14 du code de l'action sociale et des familles (43), les conseils départementaux sont tenus de transmettre chaque année au ministère de la Justice les chiffres consolidés relatifs au nombre total de mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision judiciaire et présents dans les dispositifs au 31 décembre de l'année précédente ainsi qu'au nombre de jeunes en accueil provisoire d'urgence, en attente d'évaluation. Néanmoins, cette transmission étant déclarative, elle ne permet pas de refléter l'ensemble des mineurs non accompagnés pris en charge par les départements. Elle doit donc être utilisée avec prudence et ne bénéficie pas du même degré de fiabilité que les données issues des juridictions. Sur ce sujet, la présentation des chiffres revêt une dimension particulièrement politique, en ce qu'elle va servir d'argumentaire pour justifier des législations de plus en plus restrictives à l'égard des droits des mineurs non accompagnés ; comme l'illustre la différence entre les chiffres présentés par l'Assemblée des départements de France et ceux de la MMNA (44), différence que l'on retrouve également dans l'évaluation du coût de la prise en charge que l'ADF estime bien supérieur au prix réel (45).

19. A l'automne 2023, une enquête *flash* sur les mineurs non accompagnés et l'aide sociale à l'enfance menée par les départements de France (46) a révélé que, dans les départements ayant répondu à l'enquête, environ 16 % des enfants mineurs confiés à l'ASE étaient des mineurs non accompagnés. Or pour 170 000 enfants mineurs confiés à l'ASE (mesure d'août 2023), cela correspondrait à environ 28 000 mineurs non accompagnés confiés à l'ASE en 2023, soit bien plus que les 19 370 placés sur ordonnance judiciaire comptabilisés par la MMNA. L'enquête *flash* évalue par ailleurs à environ 66 899 le nombre d'arrivées spontanées de personnes se présentant comme mineurs non accompagnés en 2023, là encore un chiffre très éloigné de ceux de la mission.

20. Par ailleurs, les demandes des départements qui sollicitent le remboursement de leurs frais auprès de l'Etat pour l'évaluation et la mise à l'abri des jeunes étrangers demandant une protection en tant que mineurs non accompagnés, permettent d'obtenir quelques éléments chiffrés mais non précis (47), les informations obtenues n'étant que déclaratives.

21. Dans sa communication au Comité des ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre du suivi de l'exécution de l'arrêt *Khan contre France* (48), l'Etat français a transmis les données suivantes issues des conseils départementaux : « au regard des données de l'agence de service et de paiement (ci-après, « ASP »), les chiffres concernant l'évolution du nombre de personnes se présentant comme mineur non accompagné ayant fait l'objet d'une mise à l'abri sont les suivants au 30 novembre 2024, pour une moyenne de 16 nuitées par personne : 2019 : 36 911 ; 2020 : 26 611 ; 2021 : 39 074 ; 2022 : 40 277 ; 2023 : 47 1303 ». Ces chiffres confirment une augmentation du nombre de mineurs non accompagnés ainsi que le décalage entre le nombre de ceux qui se présentent pour une mise à l'abri et celui de ceux confiés à l'ASE sur décision judiciaire.

3. Des chiffres gris : les mineurs en recours et le taux de reconnaissance de minorité en justice

22. La CNCDH s'étonne de la difficulté qu'elle a éprouvée à obtenir des informations précises sur le nombre de recours et sur le taux de reconnaissance après recours. Il n'existe à ce jour aucun indicateur officiel, consolidé, objectivable et actualisé concernant le taux de reconnaissance de la minorité à l'issue de l'ensemble du processus administratif et juridictionnel, et ce alors même que de nombreux mineurs saisissent la justice pour faire reconnaître leur minorité devant le juge des enfants ou la cour d'appel, serait-il malaisé d'obtenir des chiffres sur le nombre de mineurs formant un recours. Il convient de noter aussi que les conseils départementaux peuvent faire appel des décisions de reconnaissance de minorité, que ce soit après la première évaluation ou après la décision du juge des enfants.

23. Les chiffres qui ont été transmis à la CNCDH sont très variables (49). Ainsi, l'enquête *flash* menée en 2023 par Départements de France auprès de 71 départements fait état d'un taux de reconnaissance de 23 %, en baisse par rapport à 2019 (43 %) (50), ces pourcentages correspondant à ceux de l'évaluation par les conseils départementaux et non à ceux issus des saisines judiciaires. La comparaison des données que la CNCDH a pu obtenir au cours de ses auditions, fait ressortir qu'entre 30 % et 80 % des jeunes obtiendraient une reconnaissance de minorité par la justice. Pour Paris et la région parisienne, en fonction des personnes auditionnées, le taux de reconnaissance rapporté à la Commission varie entre 17 et 60 % après recours, chiffre qui est difficilement exploitable, même s'il a été unanimement précisé que le taux avait diminué ces dernières années.

24. Le taux élevé de reconnaissance après recours peut notamment s'expliquer par une application erronée du droit imputable aux conseils départementaux. L'analyse menée à la Cour d'appel de Paris est à ce titre éclairante (51) : d'une part, le taux d'appels formés par l'administration est relativement faible dans certains départements, ce qui signifie que l'administration accepte les décisions prises par les juges des enfants dans ces départements-ci. D'autre part, environ deux tiers des décisions des juges des enfants faisant l'objet d'un appel seraient confirmées au second degré, ce qui confirme que les juges des enfants ont fait une application correcte du droit.

25. Un autre biais statistique concerne les saisines du juge des enfants et les appels ou pourvois déclarés sans objet, lorsque le mineur devient majeur en cours de procédure en raison des délais des juridictions. Il a été dit à la CNCDH lors des auditions menées que cette difficulté concerne de nombreux ressorts en France. Ces mineurs devenant majeurs en cours de procédure judiciaire ne seront jamais comptabilisés et leur minorité ne sera pas reconnue *a posteriori* (52), dès lors qu'il n'existe pas de présomption de minorité.

26. Par ailleurs, la CNCDH a pu constater une corrélation entre le nombre de décisions de reconnaissance de minorité et certains facteurs comme les moyens mis à disposition dans les départements, le nombre de places de mise à l'abri ou encore le nombre de jeunes qui se présentent pour une évaluation (53). La CNCDH s'inquiète de cette variabilité dans les décisions d'évaluation, qui pourrait s'expliquer par des considérations politiques ou financières (voir Partie 2).

27. La CNCDH rappelle l'importance d'avoir une connaissance fine des données afin de changer le narratif sur ces mineurs et d'adopter un discours proche de la réalité. En effet, les prétendus « faux mineurs » sont bien moins nombreux que ce qui est souvent avancé lorsqu'on analyse les données à toutes les étapes du processus. Si des chiffres plus fiables et consolidés étaient présentés, cela permettrait d'accorder une meilleure prise en charge alors que de nombreux mineurs sont contraints de passer plusieurs mois dans la rue avant d'accéder à une protection qui leur est pourtant due juridiquement.

4. Les chiffres recensés par les associations

28. Les associations intervenant auprès des mineurs non accompagnés constituent également une source de remontées statistiques. Par exemple, une enquête menée par la Coordination nationale jeunes exilés en danger (CNJED) (54) a recensé le nombre de jeunes en cours de procédure pour faire reconnaître leur minorité et a interrogé une centaine d'associations dans 83 départements (sur 101 en France au total). Les données ont été collectées via un questionnaire déclaratif accompagné d'entretiens téléphoniques. Les résultats, analysés à partir du nombre de réponses obtenues, ont fait apparaître au moins 3 477 enfants en errance en métropole, dont 3 239 jeunes garçons (94,02 %) et 208 jeunes filles (5,98 %). Parmi ces jeunes, 1 223 bénéficiaient d'un hébergement temporaire par des associations non mandatées et des hébergements citoyens, 1 067 vivaient à la rue, 204 étaient dans des dispositifs d'urgence pour adultes de type 115 et 820 étaient dans des dispositifs d'urgence dédiés.

29. S'agissant des recours, l'enquête faisait apparaître des résultats très variables, avec une moyenne de 57 % de procédures donnant lieu à une reconnaissance de minorité et des taux allant de 0 à 100 % selon les départements.

Recommandation n° 3 : La CNCDH recommande que la statistique gouvernementale permette d'avoir une connaissance exhaustive du nombre de mineurs non accompagnés en France métropolitaine et dans les territoires d'outre-mer afin d'améliorer l'évaluation de leurs besoins, de leur accompagnement et de leur prise en charge. A cette fin, elle recommande de créer, en cohérence avec l'Observatoire national de protection de l'enfance (ONPE), et en lien avec l'INSEE, un outil national permettant de recenser, croiser et publier annuellement les statistiques relatives au nombre de mineurs non accompagnés présents sur le territoire national afin de mettre en place une politique publique de protection de tous les enfants, mineurs isolés inclus.

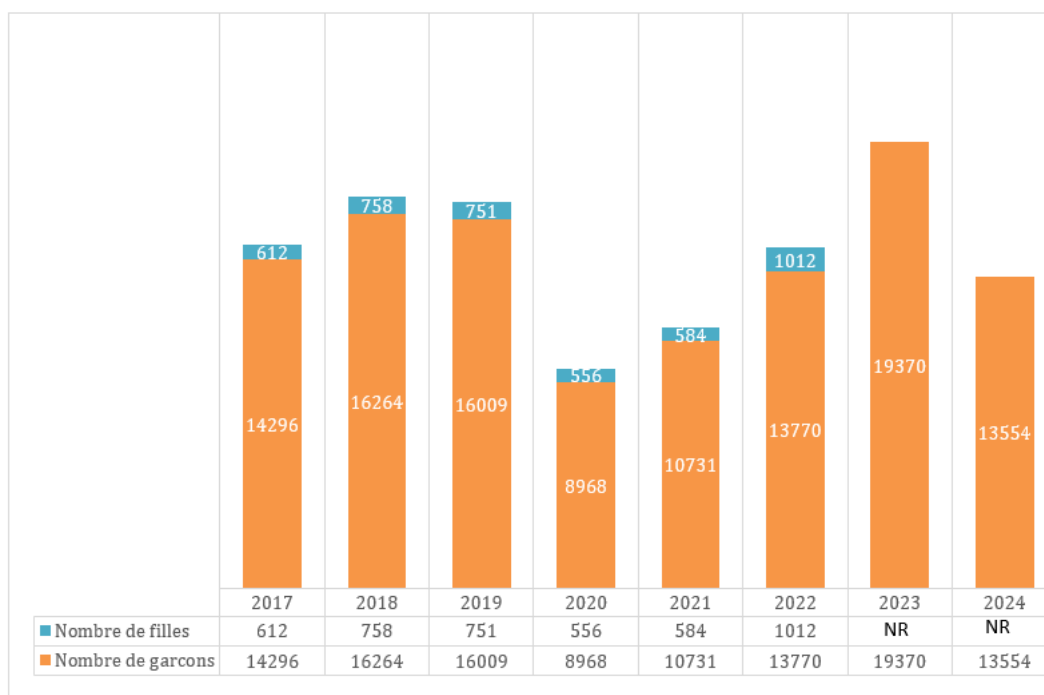
Recommandation n° 4 : La CNCDH recommande de créer une nouvelle méthodologie de recueil de données intégrant un suivi longitudinal individualisé de chaque jeune arrivant sur le territoire jusqu'à la décision de reconnaissance ou non de minorité. Ces données devraient comprendre une agrégation des présentations au conseil départemental, des mises à l'abri et des demandes de remboursement afférentes, des décisions des conseils départementaux et, du nombre de recours, du taux de reconnaissance par juridiction, des juridictions pour enfants, des cours d'appel, de la Cour de cassation, dans le respect du droit au respect de la vie privée. La CNCDH recommande d'agréger les données par âge et par sexe.

2. Les principaux constats

1. Une hausse du nombre de filles

30. Il est constaté une hausse du nombre de jeunes filles depuis deux ou trois ans, dont de nombreuses sont reconnues comme mineures. Ainsi, 1 613 jeunes filles ont été recensées par la Mission Mineurs Non Accompagnés en 2023, soit plus de 8 % des mineurs. De plus, si le chiffre, reste faible par rapport à celui des garçons, c'est notamment parce qu'elles sont souvent invisibilisées, en particulier lorsqu'elles sont victimes de traite des êtres humains. Les filles font face à de nombreuses violences tout au long de leur parcours migratoire, notamment de violences sexuelles. Les associations constatent à ce titre une augmentation du nombre de jeunes filles qui arrivent enceintes ou accompagnées d'un enfant (voir partie 3). Face à leurs besoins spécifiques, elles devraient bénéficier d'une prise en charge particulière, ce qui n'est pas toujours le cas, notamment en raison de la faiblesse du nombre de places dédiées.

Figure 2. – Nombre de décisions judiciaires portées à la connaissance de la MMNA chaque année, répartition filles/garçon

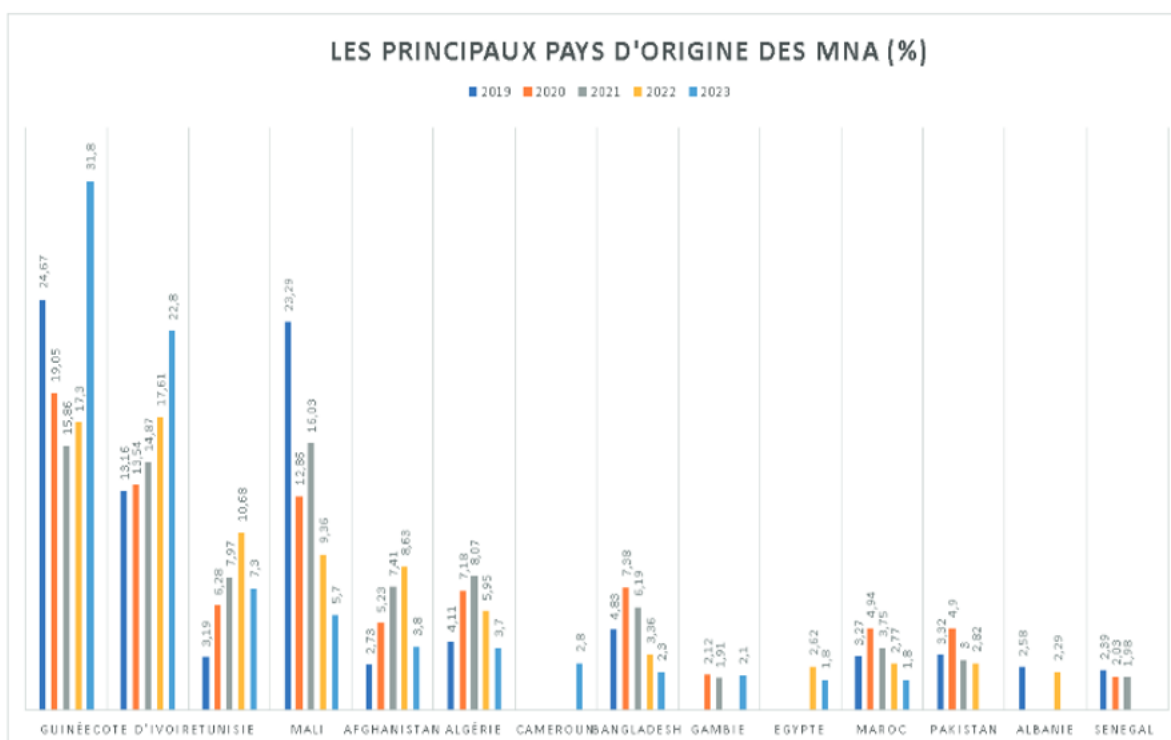


Source : Rapport de la Mission Mineurs Non Accompagnés.

2. Les pays d'origine

31. Selon la MMNA, en 2023, comme en 2022, les principaux Etats d'origine étaient la Guinée, la Côte d'Ivoire et la Tunisie mais là encore les chiffres fluctuent. En 2023, les enfants non accompagnés originaires de Guinée représentaient 31,8 % du total de ces mineurs, ceux d'origine ivoirienne constituaient 22,8 % des mineurs non accompagnés confiés et ceux de Tunisie 7,8 %. Certains viennent aussi d'Asie du Sud-Est (Bangladesh ou Afghanistan), et l'on constate que ces derniers disparaissent souvent en cours de procédure (55). Pour leur part, les Pakistanais et les Albanais ne font plus partie des dix premiers pays d'origine des mineurs non accompagnés.

Figure 3. – Principaux pays d'origine des mineurs non accompagnés



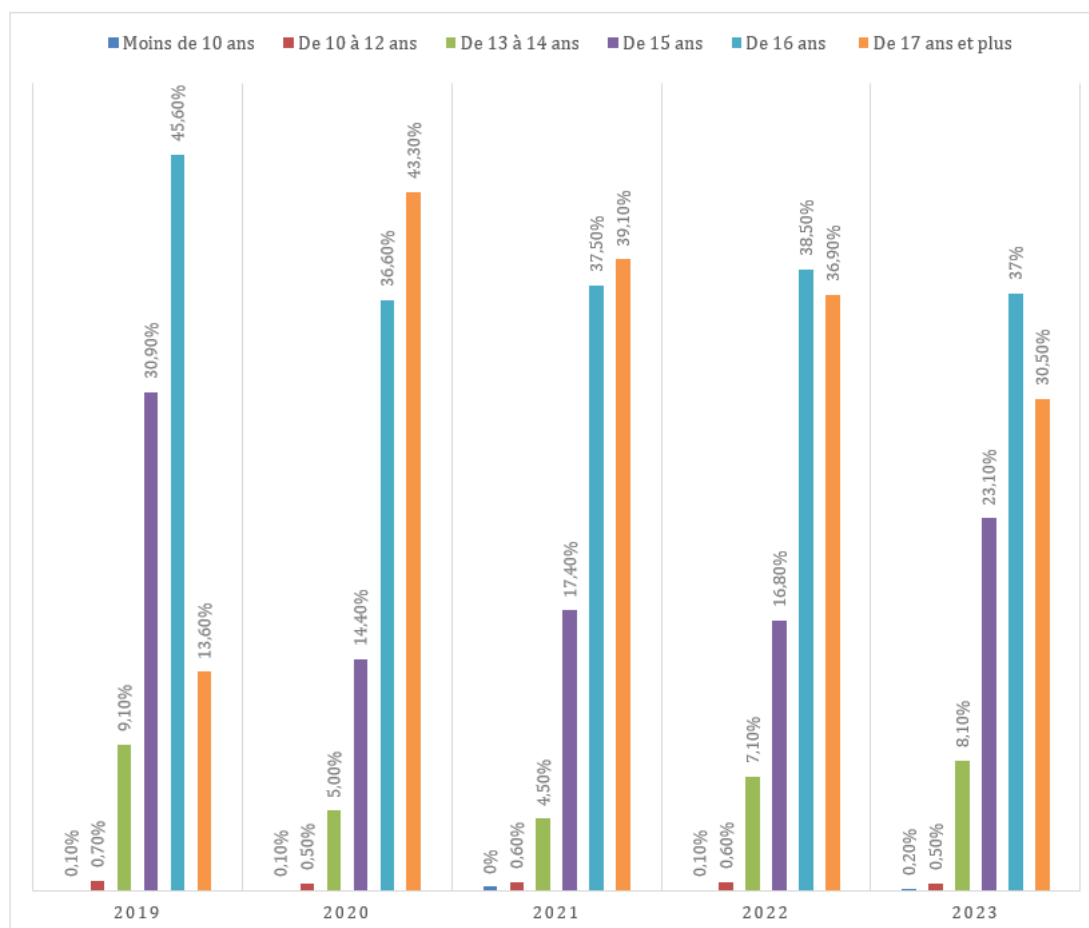
Source : Mission mineurs non accompagnés, rapport annuel d'activités 2023.

32. Il convient de noter que les routes de migration évoluent. Pour les arrivées sur le territoire métropolitain, s'agissant par exemple des Guinéens, garçons et filles, en 2023, la route de la Méditerranée centrale (via l'Italie ou Malte) et la route de la Méditerranée occidentale (via l'Espagne) étaient les plus empruntées. La voie aérienne depuis Conakry ou Dakar pour rejoindre le Maroc était également un moyen de rejoindre l'Europe mais restait tout de même peu empruntée par les mineurs. Depuis 2021, la route dite de l'Afrique de l'Ouest connaît un afflux de fréquentation, les mineurs partant de Laâyoune, situé dans le territoire du Sahara occidental, pour rejoindre les Îles Canaries (56). Presque tous arrivent par la mer, à l'exception de rares cas par avion. Les points d'entrée en Europe sont principalement l'Espagne ou l'Italie, avec parfois des traversées directes depuis le Sénégal. Les jeunes ne restent pas dans ces pays pour des raisons linguistiques, un niveau de prise en charge perçu comme insuffisant ou encore une volonté initiale de se rendre en France. Il est important d'observer que les parcours, très chaotiques, sont souvent marqués par des violences (57) entraînant des séquelles physiques et psychologiques importantes (58).

3. L'âge des mineurs non accompagnés

33. Les derniers rapports de la Mission MNA et les auditions menées par la CNCDH ont fait ressortir un rajeunissement des mineurs non accompagnés placés par décision judiciaire, même si la majorité des mineurs non accompagnés sont âgés de plus de 16 ans.

Figure 4. – Répartition de l'âge des mineurs isolés comptabilisés



4. Le nombre de mineurs non accompagnés pris en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse

34. Les mineurs suivis au pénal représentent une minorité de mineurs non accompagnés, environ 7 à 10 % (selon le rapport 2023 de la mission MNA 8,9 % des mineurs incarcérés étaient des MNA, en diminution par rapport à 2022). Ces jeunes – particulièrement ceux d'origine roumaine ou maghrébine – sont souvent exploités par des réseaux organisés ; ils connaissent des situations de grande précarité, vivant à la rue, où ils sont fréquemment soumis à une emprise chimique pour devenir des « petites mains » dans des trafics divers (de stupéfiants, d'objets volés à l'étalage, de pièces détachées de vélos, etc.) (Voir partie 3- la protection spécifique des certains mineurs non accompagnés).

Partie 2

Reconnaître : être évalué mineur et isolé**1. Appliquer la présomption de minorité**

35. Afin de pouvoir bénéficier d'une protection par le conseil départemental, toute personne qui se présente doit bénéficier d'un accueil provisoire d'urgence puis être évaluée pour déterminer si elle est mineure et isolée (59).

36. Malgré un cadre juridique et des pratiques qui se sont étoffés au fil des années (60), la CNCDH estime, au regard des auditions et des missions de terrain qu'elle a pu effectuer, que l'évaluation de la minorité et de l'isolement n'est toujours pas satisfaisante ni conforme aux obligations internationales de la France. En effet, au niveau international, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), dont certains articles sont d'effet direct en droit français, comporte plusieurs dispositions pour protéger les droits des mineurs non accompagnés. Le Comité des droits de l'enfant a notamment développé une jurisprudence selon laquelle ces enfants doivent bénéficier de la présomption de minorité lors de la procédure d'évaluation de l'âge y compris pendant la procédure judiciaire (61) ainsi que jouir du bénéfice du doute (62). Dans la décision SEMA c. France (63) le Comité a mis en lumière la nécessité de réformer la procédure française d'évaluation de minorité pour respecter les obligations issues de la CIDE (64). Dans la décision UA c. France (65), le Comité a reconnu explicitement le rôle de l'avocat dans la phase d'évaluation de minorité, et réitéré les exigences de présomption de minorité, d'effet suspensif et de durée raisonnable de la procédure d'évaluation. Au plan européen, le Conseil de l'Europe avait indiqué dans une recommandation de 2022 (66) que « *les Etats devraient veiller à ce que les personnes soumises à une procédure d'évaluation de l'âge soient présumées mineures tant que cette procédure n'indique pas le contraire* ». La Cour européenne des droits de l'homme, quant à elle, avance progressivement vers la consécration d'une telle présomption (67). Dans l'affaire *Darboe et Camara c. Italie* (68), la Cour a confirmé l'existence d'une présomption de minorité, laquelle, pour être effective, doit être entourée de garanties procédurales, tel le droit d'être représenté ou le droit à un recours suspensif. Le système italien a été critiqué pour ne pas offrir de telles garanties. Dans un arrêt récent, la Cour a rappelé que le principe de présomption de minorité implique que la procédure d'évaluation s'accompagne de garanties procédurales suffisantes, et qu'en l'espèce la réalisation d'un examen osseux ne permettait pas d'apporter ces garanties (69). La CNCDH rappelle que les décisions du Comité des droits de l'enfant et de la Cour européenne des droits de l'homme doivent être respectées par la France (70). Le Comité des droits de l'enfant effectue à cet égard un suivi de ses constatations. Il a par exemple maintenu le dossier SEMA c. France ouvert, après avoir constaté que la France n'avait pas respecté ses recommandations (71).

37. En droit français, bien que la présomption de minorité ne soit pas expressément consacrée dans les textes, l'article 388 du code civil précise que le doute doit profiter à l'intéressé (72). Si la Cour de cassation a reconnu ce principe (73), sa lecture du doute demeure restrictive, en contradiction avec l'article 3 de la CIDE (74). Certaines mesures, comme la mise à l'abri immédiate ou l'appréciation fondée sur le faisceau d'indices, pourraient faire penser que cette présomption est appliquée. Cependant, en pratique, cette application reste très limitée en l'absence de caractère suspensif du recours contre les décisions de non-reconnaissance de minorité qui prive les jeunes de cette présomption.

38. L'une des principales difficultés tient à l'absence de prise en charge effective des mineurs par la protection de l'enfance pendant toute la durée de l'évaluation et de la procédure judiciaire. Lorsqu'un refus de prise en charge est prononcé, la plupart d'entre eux se trouvent livrés à eux-mêmes, sans protection ni hébergement jusqu'à ce qu'une décision judiciaire définitive soit rendue. Dès qu'une évaluation conclut à la majorité, la présomption de minorité cesse de produire ses effets. Sans respect de la présomption de minorité, et donc sans traitement de la personne comme mineure tant que la procédure est en cours, qui peut s'étendre sur plusieurs mois en raison de l'engorgement des juridictions, de nombreux jeunes se retrouvent alors à la rue (75). Les ordonnances de placement provisoire prises sur le fondement de l'article 375 du code civil dans l'attente du jugement au fond restent rares, ce qui peut être lié à la crainte que leur généralisation ne sature le dispositif.

39. La CNCDH s'étonne que, contrairement aux demandeurs d'asile, qui bénéficient, dans la plupart des cas, d'un hébergement et d'un accompagnement social jusqu'à la décision finale de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), les mineurs non accompagnés, pourtant particulièrement vulnérables, soient privés de cette protection. La mise en place d'une présomption de minorité pourrait résoudre certaines difficultés liées au statut incertain des jeunes pendant le temps du recours et leur garantir une prise en charge immédiate ; elle leur éviterait des parcours d'errance qui rendent ces jeunes particulièrement vulnérables à de potentiels réseaux de traite des êtres humains ou aggravent les atteintes portées à leur santé physique et mentale (voir partie 3 – garantir l'accès à la santé).

40. 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. La reconnaissance effective du droit à la présomption de minorité doit s'accompagner de réelles garanties procédurales, notamment l'assistance systématique d'un avocat et d'un administrateur *ad hoc* dès l'entrée en procédure ou la présentation aux autorités.

Recommandation n° 5 : La CNCDH recommande d'appliquer le principe de la présomption de minorité et de l'inscrire expressément dans la loi. Elle recommande de rendre le recours contre la décision de non-reconnaissance de minorité suspensif et de garantir une prise en charge inconditionnelle en protection de l'enfance (hébergement, santé, formation), jusqu'à la décision judiciaire statuant sur la minorité. Cette présomption entraînerait la désignation d'un administrateur *ad hoc* dès l'arrivée sur le territoire ainsi que l'assistance d'un avocat.

2. Le droit à l'accueil provisoire d'urgence et à un temps de répit

41. La loi du 14 mars 2016 *relative à la protection de l'enfant* (76), renforcée par les dispositions de la loi du 7 février 2022 dite loi Taquet (77), a consacré la mise à l'abri dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence pendant lequel la situation du mineur non accompagné doit être évaluée (78). Pendant l'accueil provisoire d'urgence, la personne doit être prise en charge dans une structure adaptée à sa situation et bénéficier d'un premier accompagnement social et bénéficier d'un entretien pour évaluer ses besoins en matière de santé. Cette première évaluation des besoins en santé, prévue par l'arrêté du 27 juin 2019 (79), est posée comme l'un des critères de la participation forfaitaire de l'Etat aux dépenses engagées par les conseils départementaux au titre de l'accueil provisoire d'urgence. Dernièrement, la loi du 7 février 2022 précitée a modifié la procédure de mise à l'abri et d'évaluation des mineurs non accompagnés. En décembre 2023 un décret d'application a précisé les modalités de la mise à l'abri et de l'évaluation des personnes se déclarant mineurs non accompagnés (80). Il en résulte que les personnes se déclarant mineures non accompagnées doivent être accueillies d'urgence pour une durée de cinq jours à compter du premier jour de prise en charge. Cet accueil peut être prolongé deux fois, pour la même durée (81). Le président du conseil départemental est chargé d'identifier les besoins en santé de la personne concernée afin de l'orienter vers une prise en charge adaptée. Une évaluation de la minorité et de l'isolement est effectuée au cours de l'accueil provisoire, après un temps de répit déterminé par le président du conseil départemental, considérant la situation de la personne accueillie, et notamment son état psychique, physique, ainsi que le temps nécessaire pour qu'elle comprenne les modalités et enjeux de l'évaluation. Pendant ce temps de répit, le président du Conseil départemental identifie les besoins en santé de la personne se présentant comme mineure non accompagnée en vue, le cas échéant, de son orientation vers une prise en charge adaptée. Il est essentiel de rappeler que ce temps de répit ne constitue pas une simple faculté administrative, mais une garantie fondamentale : il permet à la personne concernée de se reposer, d'être informée, de se stabiliser psychologiquement et d'accéder à ses droits avant toute évaluation. Pourtant, dans un certain nombre de départements, cette étape n'est pas respectée, ce qui permet aux conseils départementaux d'éviter la mise à l'abri et de procéder à l'évaluation le jour même de la présentation du jeune – en contradiction manifeste avec la lettre et l'esprit du droit.

42. S'agissant de l'accueil provisoire d'urgence, la CNCDH a pu constater, au cours de ses auditions et déplacements, qu'il était mis en place selon des modalités variables : dans certains départements, les jeunes restent 48h, dans d'autres, au-delà des 5 jours voire plusieurs semaines. Les jeunes sont souvent hébergés dans des foyers, notamment depuis la loi Taquet qui a interdit le placement à l'hôtel et a fait évoluer les pratiques de beaucoup de départements. Mais les exceptions restent nombreuses et inquiétantes : dans certains départements, des jeunes sont encore logés dans des hôtels (82), ce qui les rend particulièrement vulnérables notamment aux réseaux de traite des êtres humains. La Commission a aussi été alertée sur des pratiques de départements qui ne respectent pas l'accueil provisoire d'urgence (83) souvent au prétexte d'un manque de place, redirigeant les jeunes dans un autre département voire les laissant à la rue. De même, certains départements refusent de procéder à l'évaluation de la minorité dès qu'un jeune se trouve dans le fichier AEM ou visabio, ce qui est contraire à la loi. Faute de perspectives claires, certains jeunes abandonnent les démarches de reconnaissance de minorité, et tentent de survivre autrement, épuisés par l'attente et fragilisés par la méfiance dont ils sont l'objet.

Recommandation n° 6 : La CNCDH recommande la saisine de l'autorité judiciaire dès l'accueil provisoire d'urgence et dans l'attente de la décision du juge, qu'une mesure de placement provisoire soit ordonnée.

Recommandation n° 7 : Pour préparer effectivement l'évaluation, la CNCDH recommande de formaliser dans la loi la période de répit préalable à l'évaluation, afin de permettre au mineur non accompagné de se reposer, de bénéficier d'un premier examen de ses besoins en santé, dans un climat de confiance, et d'être informé clairement sur ses droits ainsi que sur les dispositifs de protection existants.

43. Le processus de détermination de l'âge et de l'isolement, établi par le code de l'action sociale et des familles (84), repose sur plusieurs outils qui constituent un faisceau d'indices : la vérification des documents d'état civil (85), la réalisation d'une évaluation sociale, la consultation des fichiers biométriques (86), introduite à titre expérimental par la loi du 10 septembre 2018 (87) et généralisée depuis, et éventuellement les expertises médicales (88). En cas de doute, le bénéfice de la minorité doit être retenu. Au cours de ce parcours, le respect des droits des enfants peut être particulièrement mis à mal.

3. La reconstitution de l'état civil à l'aune du droit à l'identité du mineur non accompagné

44. Paradoxalement, alors que les mineurs étrangers présents sur le territoire français ne sont pas tenus de posséder un titre de séjour, la preuve de leur isolement et de leur minorité passe par un examen des documents d'état civil qui sont, selon le guide de l'évaluation (89), un élément du faisceau d'indices. Selon les articles 34 et suivants du code civil, un acte d'état civil permet de prouver l'identité d'une personne, que ce soit un acte de naissance, de mariage, de décès, de reconnaissance d'enfant : il s'agit d'« un écrit dans lequel l'autorité publique constate, d'une manière authentique, un événement dont dépend l'état d'une ou plusieurs personnes (90) ».

45. L'importance de l'état civil est depuis longtemps affirmée par la jurisprudence qui énonce, de manière constante, que toute personne vivant habituellement en France a un intérêt d'ordre public à être pourvue d'un état civil (91). Ce droit à l'état civil est protégé sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme au titre du droit au respect de la vie privée (92) et relève également de la protection prévue aux articles 7 et 8 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) qui reconnaissent à tout enfant mineur le droit d'être enregistré aussitôt après sa naissance, d'avoir un nom et d'acquérir une nationalité.

46. Les articles 7 et 8 de la CIDE, en reconnaissant à l'enfant le droit à une identité, lui confèrent notamment le droit à un nom, un prénom, une date et un lieu de naissance, à une nationalité et à la connaissance de ses parents. Le droit à l'identité s'accompagne nécessairement de l'attribution d'un état civil, condition première de l'accès à d'autres droits (protection, éducation, santé...), qui va de pair avec la reconnaissance à l'enfant de sa qualité de sujet de droit. Or, le droit à l'identité des mineurs non accompagnés est compromis par l'absence de prise en compte des documents d'état civil ou de reconstitution de documents d'état civil lorsqu'ils sont absents ou perdus. Les démarches pour récupérer des documents d'identité auprès des consulats sont extrêmement complexes et coûteuses, surtout quand l'organisation de l'état civil à l'étranger est déficiente, voire totalement absente comme dans les zones de guerre. Il est donc essentiel que les enfants soient soutenus dans leurs démarches.

47. La CIDE prévoit que les Etats parties doivent accorder au jeune une assistance et une protection appropriées pour que son identité soit établie aussi rapidement que possible. Le Comité des droits de l'enfant a défini le droit à l'identité à travers différentes communications individuelles et considéré que l'absence de vérification d'un acte d'état civil auprès des autorités du pays d'origine n'avait pas respecté l'identité de l'auteur (93). Le Comité a également rappelé que les documents d'identité disponibles devraient être considérés comme authentiques, sauf preuve du contraire et que les Etats parties ne sauraient agir dans un sens contraire à ce qu'établit un document d'identité original et officiel délivré par un pays souverain sans avoir officiellement contesté sa validité (94). Il incombe donc aux autorités étatiques de procéder à un contrôle des actes et, en cas de doute, d'en vérifier l'authenticité auprès des autorités du pays d'origine. La CEDH a dressé le même constat, tout en soulignant les difficultés rencontrées par les Etats pour évaluer l'authenticité des actes d'état civil (95).

48. Parce que la reconnaissance de l'état civil est centrale pour déterminer la minorité, il existe, en droit français, une présomption d'authenticité des documents d'état civil, prévue par l'article 47 du code civil (96). Cette présomption ne peut être renversée qu'en rapportant la preuve du caractère irrégulier, falsifié ou non conforme à la réalité de l'acte en question (97). L'article 3 de l'arrêté du 20 novembre 2019 (98) précise que le président du conseil départemental peut solliciter le concours du représentant de l'Etat pour vérifier l'authenticité des documents présentés. L'article 8 du même arrêté prévoit que l'évaluateur doit tenir compte des actes présentés et peut demander des précisions en cas d'incohérence. Si les documents d'état civil sont contestés, les autorités doivent accompagner le jeune dans le travail d'obtention d'un acte valide ou de la reconstitution de l'état civil, l'accompagnement comprenant aussi les démarches auprès des consulats. En effet, un certain nombre de juridictions rejettent les recours car les mineurs ne parviennent pas à prouver qu'ils ont fait les démarches nécessaires, alors même qu'ils commencent bien souvent leurs démarches au moment où ils forment un recours.

49. Pourtant en pratique, comme l'ont constaté la Cour des comptes et le Défenseur des droits, aucune procédure n'est systématiquement mise en œuvre pour accompagner les jeunes dans la reconstitution de leur identité, ce qui constitue une carence de l'Etat (99). De plus, l'analyse de l'état civil est très marquée par la lutte contre la fraude documentaire, en raison de la circulation de faux documents ou de documents authentiques en apparence, mais ne correspondant pas à leur détenteur. Pour la CNCDH, cela sème un doute sur cet élément pourtant majeur dans la reconstitution de l'identité du mineur non accompagné. Le début de preuve documentaire présenté par les personnes se déclarant mineurs non accompagnés ne sont souvent pas pris en compte de manière déterminante, alors qu'ils devraient constituer l'élément central, si ce n'est unique, de l'évaluation. Le Comité des droits de l'enfant précise à ce sujet que, si un document valide est présenté, il doit suffire pour faire bénéficier au mineur de la protection sans avoir recours à d'autres éléments d'évaluation (100). Or, le système d'évaluation en vigueur considère ces documents comme un simple élément parmi d'autres dans le faisceau d'indices, ce qui peut entraîner des rejets injustifiés. Si une véritable présomption de minorité trouvait à s'appliquer, les documents d'état civil seraient moins sujets à des présomptions de fraude.

50. En matière de vérification des documents d'état civil, la CNCDH a pu constater, une fois encore, des pratiques variables en fonction des départements. Elle s'interroge par ailleurs sur la compétence des acteurs institutionnels dans l'analyse de l'authenticité des actes d'état civil. En effet, selon le guide de l'évaluation (101), les évaluateurs ne sont ni formés ni habilités à effectuer des expertises documentaires, seule la police aux frontières étant habilitée à le faire. Cependant, il est fréquent que les personnes en situation d'évaluation donnent un avis sur les documents sur la base d'éléments formels constatés (ajout d'une encre bleue sur une encre noire, rature, changement de date...) sans avoir la certitude qu'ils sont problématiques, et l'utilisent lors de leur entretien, ce qui est pourtant hors de leur champ de compétence. D'autres évaluateurs insèrent une photo d'identité dans les dossiers afin de la comparer avec les documents d'état civil. Enfin, certains départements rejettent la validité des actes d'état civil sans disposer des compétences nécessaires pour évaluer leur authenticité. Pour la CNCDH, cette prise en compte aléatoire des documents d'état civil s'avère très problématique d'autant plus que ni les départements ni les évaluateurs n'ont de compétence en matière d'état civil et ne peuvent contredire un document d'état civil étranger. En revanche, ils devraient accompagner le jeune vers son consulat et l'aider à reconstituer son état civil.

51. En cas de doute, le rôle de vérification des documents est dévolu à la police aux frontières (PAF) sur demande du président du conseil départemental, du procureur de la République pendant la phase d'évaluation ou encore du juge des enfants en cas de recours. Cette saisine de la PAF aux fins de rendre un avis n'est qu'une faculté selon le code de l'action sociale et des familles. La question du périmètre de l'examen des pièces par la PAF a été soulevée auprès de la CNCDH : en effet, il a été rapporté à la Commission que la PAF s'appuyait parfois sur des bases de données obsolètes en raison d'un manque de connaissances sur le fonctionnement des administrations étrangères. Il arrive également qu'elle outre passe son rôle en interprétant elle-même la législation étrangère pour valider ou invalider les documents, sans solliciter les autorités compétentes, ce qui peut conduire à des erreurs (102). Ainsi, certaines ambassades regrettent de ne pas être sollicitées pour savoir si un document a bien été émis par leurs autorités et interprètent la non-reconnaissance des documents émis à l'étranger comme une remise en cause de leur autorité. Un travail en lien avec les autorités des pays d'origine est essentiel, non seulement pour

vérifier les documents mais aussi pour permettre aux enfants d'avoir des documents d'état civil. Selon le Comité des droits de l'enfant, dès lors que la validité d'un document ne peut être remise en cause que par l'Etat émetteur (103), l'Etat devrait faciliter les démarches auprès des autorités étrangères émettrices des documents. Dans ce contexte, la CNCDH estime que ce processus devrait faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, afin d'éviter des pratiques aléatoires et inégalitaires selon le département concerné. Alors qu'aujourd'hui, une vraie difficulté concerne l'absence de vérification et d'expertise documentaire, les juges ne disposent pas d'éléments objectifs pour savoir à quels documents il est fait référence. Il a été signalé à la Commission, ce qu'elle a également constaté dans des rapports d'évaluation qu'elle a pu consulter, des conclusions parfois contradictoires sur un même document. La CNCDH recommande donc que l'analyse complète effectuée par la PAF et comprenant les éléments de référence sur lesquels repose son analyse (fiche pays, document source...) soit transmise au jeune, afin qu'un contrôle puisse être effectué a posteriori en cas de recours.

Recommandation n° 8 : La CNCDH recommande que l'avis de la PAF soit communiqué en totalité à la personne qui demande une reconnaissance de sa minorité.

Recommandation n° 9 : La CNCDH recommande qu'un contrôle juridictionnel des analyses de la PAF soit effectué par le juge des enfants.

52. Lorsqu'une personne se présente avec des documents d'état civil étrangers, ceux-ci sont soumis à légalisation (104) mais le Conseil d'Etat a décidé de neutraliser cette obligation pour les mineurs étrangers (105). De ce fait, la CNCDH s'inquiète du revirement jurisprudentiel de la Cour de cassation (106), qui considère désormais que les actes d'état civil non légalisés ne peuvent bénéficier de la force probante de l'article 47 du code civil (107). Elle suivra avec attention l'évolution des pratiques en la matière.

Recommandation n° 10 : La CNCDH recommande de renforcer le rôle des autorités françaises dans l'accompagnement des jeunes aux fins d'obtenir les documents d'état civil dans leur pays d'origine, et de les accompagner auprès des consulats, sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Recommandation n° 11 : La CNCDH recommande que le conseil départemental assiste dans leurs démarches les jeunes issus de pays pour lesquels une exigence de légalisation existe. Elle recommande que le juge enjoigne au conseil départemental de le faire en cas de carence.

Recommandation n° 12 : La CNCDH recommande de prendre en compte tout commencement de preuve documentaire présenté par le mineur.

53. Face à un jeune qui arrive sur le territoire sans documents d'identité ou avec des documents jugés non probants par la préfecture ou l'autorité judiciaire, il est possible de saisir cette dernière afin qu'elle prononce soit un jugement déclaratif de naissance qui tient lieu de déclaration de naissance, en cas de déclaration tardive ou d'absence d'état civil connu (108) soit un jugement supplétif. Selon l'article 46 du code civil, lorsque la reconstitution de l'état civil n'est pas possible, un jugement supplétif peut également être rendu (109) à la demande du procureur de la République ou de l'intéressé lui-même. Ce jugement supplétif de naissance permet de pallier l'inexistence ou la perte des registres contenant les actes de l'état civil qui empêche le requérant de démontrer sa minorité. Il s'applique également dans l'hypothèse où l'acte serait inaccessible. La Cour de cassation juge que l'article 46 permet à l'intéressé de prouver le contenu des actes de l'état civil en cas d'impossibilité matérielle de produire ces actes tant par titres que par témoins (110). Ainsi, les juges du fond apprécient souverainement la valeur probante des témoignages ou des présomptions produits pour suppléer à un acte (111). Le juge peut alors ordonner l'établissement de l'acte omis ou manquant.

54. Toutefois, le seul fait que le mineur ne dispose pas d'un acte de naissance probant ne suffit pas pour se prévaloir de l'article 46, il faut qu'il rapporte la preuve de cette impossibilité, c'est-à-dire, l'événement qui empêche de produire l'acte. Pour cela, il doit démontrer les démarches concrètes qu'il a entreprises. L'accompagnement en amont de ces démarches est donc indispensable, les juges du fond prenant en compte la situation d'isolement telle qu'aucun témoin ne peut venir conforter les déclarations ou encore la situation géopolitique du pays d'origine, même si celle-ci ne peut suffire en principe. Comme l'a rappelé le Comité des droits de l'enfant, alors que la charge de la preuve de l'identité ne repose pas uniquement sur le mineur, d'autant que ce dernier et l'Etat partie ne jouissent pas du même accès aux éléments de preuve et que, souvent, l'Etat partie est le seul à disposer des informations pertinentes (112), l'absence d'aide pour reconstituer l'état civil peut s'avérer très problématique. Pour la CNCDH, cette charge de la preuve qui pèse sur le mineur crée une inégalité des armes dans la procédure, alors que les mineurs ne sont pas aidés pour reconstituer leur état civil, et que bien souvent, ils apportent un début de preuve documentaire qui n'est pas suffisamment pris en compte. La CNCDH regrette le recours encore faible au jugement supplétif, notamment au jugement prononcé par le juge français à la demande du Conseil départemental. Elle suivra avec attention les contentieux actuellement en cours.

Recommandation n° 13 : La CNCDH recommande à l'autorité judiciaire de se saisir davantage du jugement supplétif, et notamment que le ministère public dépose une requête pour obtenir un jugement supplétif de naissance.

Recommandation n° 14 : La CNCDH recommande de systématiser la désignation par l'autorité judiciaire de traducteurs, dont le coût ne soit pas à la charge des mineurs.

Recommandation n° 15 : La CNCDH recommande de prévoir un soutien effectif de l'Etat pour faciliter l'obtention et la traduction de documents d'identité. En cas de « surlégalisation », la CNCDH recommande le recours à l'ordonnance de placement provisoire pour permettre au jeune d'être effectivement accompagné dans cette démarche.

4. *Le déroulement trop disparate de l'évaluation sociale*

55. Conformément à l'arrêté du 20 novembre 2019, les professionnels qui procèdent à l'évaluation sociale doivent respecter le cadre prévu par l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles. Il est précisé que les entretiens doivent être conduits avec « *respect, tact et bienveillance* ». De nombreux éléments sont pris en compte et vont constituer le faisceau d'indices. Certains départements procèdent eux-mêmes à l'évaluation quand d'autres font appel à des associations mandatées qui ont répondu à un appel d'offres.

56. L'entretien d'évaluation sociale est une étape cruciale. Le guide de l'évaluation recommande de s'assurer de la contribution d'un interprète, de recourir à des documents traduits et d'organiser un premier entretien aux fins d'expliquer la finalité de l'évaluation, la procédure et les services de mise à l'abri. Un premier entretien est parfois réalisé dans le lieu de mise à l'abri, avec un recueil des premiers éléments d'identité pour exposer le déroulé et la finalité de l'entretien. Il est également précisé que les évaluateurs peuvent recueillir des informations relevant du quotidien de la personne, notamment auprès du service et des professionnels assurant la mise à l'abri, pendant l'accueil provisoire d'urgence de cinq jours.

57. Si le cadre semble bien défini, il est ressorti des auditions et visites de la CNCDH que cette évaluation ne se déroulait pas toujours dans des conditions optimales pour la personne évaluée, avec, de nouveau, de grandes disparités territoriales (113), les départements qui évaluent le plus grand nombre de jeunes ayant souvent les taux de reconnaissance les plus faibles (voir partie 1). En contradiction avec les recommandations du Comité des droits de l'enfant (114), l'entretien social, souvent décrit comme sommaire et contenant des questions inadaptées, est réalisé dans des conditions stressantes pour le jeune, en l'absence d'une personne qualifiée pour l'accompagner (115). La CNCDH s'interroge sur le degré de prise en compte du parcours migratoire et de son récit, dès lors qu'au cours de l'entretien, beaucoup de questions sont posées sur ceux-ci (116). Pour la CNCDH, l'insistance sur ces points peut se révéler contreproductive car elle peut, d'une part renforcer le stress post-traumatique vécu par le jeune et d'autre part, transformer ce récit traumatisant en un outil de vérification de la sincérité du jeune entendu. La méthode d'entretien social, censée s'appuyer sur un échange spontané et authentique, peut favoriser les jeunes capables de bien s'exprimer, notamment en français, ou qui ont déjà été scolarisés, la scolarisation devenant un critère discriminant dans l'évaluation. Si tous les évaluateurs rencontrés par la commission ont précisé que l'incohérence d'un récit n'est pas utilisée comme une présomption de majorité ce n'est pas ce qu'a pu constater la CNCDH à partir des rapports auxquels elle a eu accès. L'exigence de cohérence dans les détails spatio-temporels précis (dates, nom des lieux, étapes du parcours migratoire...) n'est pas adaptée aux capacités des jeunes interrogés en raison notamment des mauvaises conditions de mise à l'abri, et des troubles récurrents et non traités de santé mentale. Le dispositif actuel d'évaluation repose sur des outils peu fiables, obligeant les agents à improviser avec leurs propres repères, ce qui peut entraîner une forme de sélection sociale.

58. Cette lacune est accentuée par le fait que l'évaluation n'est pas toujours pluridisciplinaire et que le jeune est souvent reçu par une seule personne, sans regards croisés. Si certains départements font utilement revoir les conclusions par des collègues ou par une équipe pluriprofessionnelle ou encore font valider leurs rapports par un responsable d'équipe, il est fréquent que la conclusion de l'entretien mené par l'évaluateur soit validée sans être rediscutée. Cela peut s'expliquer par un manque de temps (117) et par un flux de dossiers trop important. C'est d'autant plus regrettable que, dans la majorité des cas, la personne évaluée ne relit pas le rapport d'évaluation et ne le signe pas, alors qu'il s'agit d'un document déterminant pour son avenir. Il a même été rapporté à la Commission que certains rapports d'évaluation continuent d'inclure des critères obsolètes et discriminants, comme les caractéristiques sexuelles secondaires (barbe, pilosité) et d'autres observations fondées sur l'apparence physique.

59. Le résultat de l'entretien semble donc reposer sur des critères peu fiables ce qui soulève aussi la question de la formation des évaluateurs dont les parcours sont très variés : certains sont issus du domaine psychosocial, de la santé, de l'action socio-éducative, alors que d'autres sont des juristes en droit international, humanitaire ou droits de l'homme. Conformément à l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, ils disposent d'une formation de 21 heures, ce qui ne semble pas suffisant pour appréhender tous les enjeux liés à leur mission. Ce déficit de formation peut conduire à des rapports stéréotypés où le doute ne profite visiblement pas à la personne évaluée et où chaque réponse imprécise peut être utilisée en sa défaveur (118). Dans certains départements, la rotation des évaluateurs est importante, ce qui peut être lié au flux des dossiers et à la charge de travail. Dans d'autres, certains évaluateurs sont en fonction depuis longtemps, et une certaine routine, voire un sentiment d'impuissance face à des situations très douloureuses, peut alors s'installer, nuisant aussi à la bonne conduite attendue de l'évaluation. L'ensemble de ces constats questionne l'indépendance de l'évaluation : en effet, le conseil départemental est à la fois juge et partie, dans la mesure où les agents évaluateurs travaillent sous l'autorité du président du conseil départemental pour lequel l'accueil des mineurs non accompagnés constitue une charge budgétaire très importante.

60. De plus, alors que les décisions de prise en charge sont motivées, les refus ne le sont pas, ce qui accentue les risques d'arbitraire. À cet égard, ces entretiens d'évaluation ne sont pas forcément réexaminés en cas de recours devant le juge des enfants, ce qui amplifie leur impact initial. Pour la CNCDH, l'entretien d'évaluation ne devrait pas être conçu comme un « examen » visant à trancher sur la minorité, mais comme une méthode permettant une compréhension globale de la situation du jeune.

Recommandation n° 16 : La CNCDH recommande d'uniformiser les pratiques d'évaluation sur le territoire afin de garantir une égalité de traitement et de procéder à une évaluation respectueuse de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Recommandation n° 17 : La CNCDH recommande de renforcer l'attractivité du métier d'évaluateur et d'augmenter les effectifs ainsi que d'améliorer la formation, qui doit être davantage axée autour des droits de l'enfant, avec un renforcement du repérage des facteurs potentiels de danger et d'éventuelles fragilités psychiques liées au parcours migratoire.

Recommandation n° 18 : La CNCDH recommande la mise en place d'un enregistrement sonore des évaluations, à l'instar de la procédure de demande d'asile devant l'OFPRA.

Recommandation n° 19 : La CNCDH recommande que la personne puisse être accompagnée, lors de l'entretien d'évaluation, par une personne compétente, telle qu'un avocat ou un administrateur *ad hoc*, afin de garantir ses droits et la qualité de la procédure, le bénéfice de l'aide juridictionnelle étant, le cas échéant, prévu.

Recommandation n° 20 : La CNCDH recommande de renforcer la pluridisciplinarité de l'évaluation qui pourrait être conduite avec au moins deux évaluateurs ayant des compétences ou une formation différente.

5. Le recours toujours fréquent aux tests osseux

61. L'article 388 du code civil prévoit la possibilité de recourir à des tests osseux aux fins de détermination de l'âge, et ce à deux conditions : si en l'absence de documents d'identité valables, la personne se déclarant mineure ne se réfère pas à un âge vraisemblable et sur décision judiciaire. En cas d'absence de « documents d'identité valables », ces tests ne peuvent néanmoins pas permettre à eux seuls de déterminer si l'intéressé est mineur (119). Le consentement à l'examen doit avoir été recueilli et le refus de se soumettre à un tel examen ne saurait être interprété comme un aveu de majorité (120).

62. La CNCDH tient à rappeler sa ferme opposition au recours aux tests osseux ainsi qu'à tout examen physique pour conclure à la minorité ou à la majorité (121), dès lors que leur utilisation renforce la méfiance envers les jeunes, à partir d'une approche centrée sur la lutte contre la fraude. Cette pratique est d'ailleurs condamnée au niveau international : ainsi, le Comité des droits de l'enfant a ainsi de nouveau réitéré sa recommandation de « *mettre fin à l'utilisation des tests osseux comme méthode de détermination de l'âge des enfants au profit d'autres méthodes qui s'avèrent plus précises, notamment la reconnaissance et la reconstitution des documents d'état civil* » (122). De plus, dans sa décision du 15 juin 2018 (123), le Comité européen des droits sociaux a notamment indiqué : « *[l]'évaluation médicale de l'âge telle qu'appliquée peut avoir de graves conséquences pour les mineurs et l'utilisation des tests osseux destinés à déterminer l'âge des mineurs étrangers non accompagnés est inadaptée et inefficace. Par conséquent, le recours à ce type d'examen viole l'article 17 § 1 de la Charte [sociale européenne].* ». Pour sa part, la Cour européenne des droits de l'homme a récemment jugé que le recours aux tests osseux pour évaluer la minorité d'une personne étrangère pouvait violer certains droits protégés par la Convention, notamment si ces tests, compte tenu de leur caractère invasif, ne sont pas utilisés seulement en tout dernier ressort (124).

63. Pourtant, bien que controversé en raison de son caractère intrusif et peu fiable, le recours à ces tests a été validé par le Conseil constitutionnel. Tout en reconnaissant pour la première fois le caractère « *d'exigence constitutionnelle* » de l'intérêt supérieur de l'enfant, le Conseil constitutionnel a, dans une décision du 21 mars 2019, rappelé les garanties applicables à un examen radiologique osseux pour déterminer l'âge (125). Le recours à ces tests, ordonnés par le juge des enfants, place le juge en première ligne dans la détermination de l'âge des mineurs non accompagnés en cas de recours, alors qu'en protection de l'enfance, c'est le principe de la subsidiarité de l'intervention judiciaire qui doit primer. La CNCDH s'inquiète d'une tendance de la jurisprudence relative aux conditions de détermination de l'âge du mineur non accompagné qui n'est pas toujours protectrice des droits des enfants (126). Ainsi, la Cour de cassation a récemment écarté le bénéfice du doute, lorsque les résultats des examens radiologiques osseux, même s'ils n'excluent pas la minorité, confirment un faisceau d'indices favorables à la majorité (127).

64. Il est pourtant ressorti des auditions menées par la Commission que ces tests ne permettaient toujours pas d'établir loyalement la minorité. Si cet examen est un élément du faisceau d'indices, ses résultats influent sur les décisions des magistrats, souvent en l'absence d'autres éléments probants, bien que leur fiabilité soit toujours questionnée scientifiquement. Même si la radiographie du poignet, contestée d'un point de vue scientifique, a été remplacé par une radiographie de la clavicule, perçue comme plus fiable, cette dernière méthode révèle les mêmes écueils que les tests antérieurs et la marge d'erreur en est toujours importante. D'une part, certains médecins ne sont pas formés à lire ces radios de la clavicule et d'autre part, les composantes de la marge d'erreur n'étant pas assez explicitées et présentes dans les résultats des expertises, les magistrats se voient dans l'incapacité de procéder à des interprétations appropriées. A cet égard, la cour d'appel de Paris a rappelé que le doute sur l'âge doit profiter au jeune étranger en cas d'examen osseux qui ne précise pas la marge d'erreur (128).

65. S'agissant des pratiques, là encore, la Commission a pu constater des disparités territoriales génératrices d'inégalités de traitement. Dans certains départements, les personnes évaluées doivent se rendre dans d'autres villes pour passer ces tests, faute de praticiens disponibles localement, ce qui les oblige à faire de nombreux kilomètres. Dans d'autres départements au contraire, les tests osseux sont moins fréquents pour les jeunes de plus de 16 ans, afin d'éviter les marges d'erreur, ce qui n'empêche pas pour autant la prise en compte des autres éléments de preuve.

Recommandation n° 21 : La CNCDH réitère sa recommandation d'interdire purement et simplement les tests osseux et tout test physique aux fins de détermination de l'âge. Elle recommande de modifier le code civil en conséquence.

6. Le fichage croissant des mineurs non accompagnés

66. Depuis 2019, les jeunes se déclarant mineurs doivent passer par la préfecture pour la vérification du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité, dit AEM (129), conformément aux dispositions de l'art. L. 611-6-1 du Ceseda. La finalité affichée de ce fichier était de mieux garantir la protection de l'enfance et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France. Les empreintes digitales ainsi qu'une photographie des personnes se

déclarant mineurs non accompagnés ne sont conservées que pour une durée « *strictement nécessaire à leur prise en charge et à leur orientation, en tenant compte de leur situation personnelle* ». Validé par le Conseil constitutionnel (130) et le Conseil d'Etat (131), ce fichier a été généralisé par la loi du 7 février 2022, alors que le décret du 23 juin 2020 (132) avait déjà instauré une pénalité financière pour les départements réfractaires à son utilisation. Aujourd'hui, son recours est quasiment généralisé sur le territoire. La CNCDH, à l'instar de nombreux acteurs de la protection des droits des enfants (133), a déploré et continue de déplorer l'utilisation de ce fichier qui relève davantage du contrôle migratoire que du droit commun de la protection de l'enfance dont doivent bénéficier les mineurs non accompagnés (134). Elle regrette que la réforme du droit des étrangers qui renforce le rôle des préfetures et accroît les risques d'arbitraire (135), s'applique aux mineurs non accompagnés.

67. Les informations recueillies sont croisées avec les bases de données relatives aux personnes étrangères VISABIO (136) et AGDREF2, utilisées pour la gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (137), la détermination et la vérification de l'identité d'un étranger qui se déclare mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille ayant été ajoutées comme finalité à ce dernier fichier (138). Cela permet à des professionnels comme les agents chargés de la mise en œuvre de la protection de l'enfance (139) et de la préfecture (140), de les consulter pour les besoins de l'évaluation de minorité (141). Certaines parties du fichier AGDREF2 sont interconnectées avec le FPR (fichier des personnes recherchées). La CNCDH s'inquiète de ces consultations croissantes et croisées de fichiers qui risquent de porter atteinte au droit au respect de la vie privée de l'enfant. De plus, avec l'entrée en vigueur du nouveau pacte sur la migration et l'asile, définitivement adopté le 14 mai 2024 par le Conseil de l'Union européenne, la CNCDH s'inquiète de la possibilité offerte aux Etats membres, par le « règlement filtrage », (142) de recourir à la force pour contraindre le mineur à fournir ses données biométriques au moment de l'enregistrement dans le fichier Eurodac (143).

68. En pratique, il semblerait que l'utilisation du fichier AEM n'ait pas eu pour effet de mieux gérer l'arrivée et la prise en charge des mineurs non accompagnés en France. Ainsi, les associations et le Défenseur des droits ont pu constater une augmentation des saisines postérieures à l'entrée en vigueur de la loi Taquet (144): il a été dit à la CNCDH que les cas de réévaluation avec un nouveau passage à l'AEM malgré une décision de justice et d'orientation nationale ont même augmenté. Comme la CNCDH a pu l'observer, son utilisation est très disparate : dans certains départements, l'inscription d'un jeune dans le fichier n'est pas un obstacle à la mise en place de la procédure d'évaluation (145). Dans d'autres, le droit à la mise à l'abri est conditionné au passage en préfecture que certains jeunes refusent par peur ou incompréhension. Par ailleurs, certains départements procèdent toujours à une réévaluation, pourtant interdite par la loi du 7 février 2022, et mettent fin à une prise en charge en s'appuyant sur le fichier AEM après l'orientation nationale.

Recommandation n° 22 : La CNCDH recommande l'abrogation du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM) qui tend à considérer les mineurs non accompagnés davantage comme des étrangers que comme des enfants. Plus généralement, la CNCDH recommande la prohibition de tout recours au fichage des mineurs, contraire à leurs droits fondamentaux.

Recommandation n° 23 : La CNCDH recommande l'effacement des données issues du fichier AGDREF2 (Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France) accessibles via le fichier AEM, afin de garantir la protection des données personnelles des mineurs non accompagnés et de prévenir tout usage détourné à des fins de contrôle migratoire.

Partie 3

Protéger : garantir l'accès aux droits des mineurs non accompagnés

1. Garantir les droits procéduraux

69. Afin que les enfants puissent faire valoir leurs droits, les Etats ont une obligation positive d'assurer une représentation légale aux mineurs non accompagnés à tous les stades de la procédure. Comme l'a rappelé le Comité des droits de l'enfant, les Etats devraient « *désigner un tuteur ou un conseiller dès que l'enfant non accompagné ou séparé est identifié en tant que tel et reconduire ce dispositif jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de la majorité ou quitte le territoire et/ou cesse de relever de la juridiction de l'Etat à titre permanent, conformément à la Convention et à d'autres obligations internationales* » (146). Cette désignation systématique doit être assurée sans délai afin d'éviter toute situation d'isolement ou de vulnérabilité accrue pour ces mineurs. Le droit français offre différentes possibilités de représentation légale.

1. Recourir à l'administrateur ad hoc dès l'arrivée sur le territoire

70. Déjà en 2014, la CNCDH avait estimé nécessaire de confier à l'administrateur *ad hoc* une mission de représentation, d'assistance juridique et d'information pour tous les mineurs en incapacité de faire valoir et d'exercer leurs droits, du fait de l'absence ou de l'éloignement de leurs représentants légaux (147). L'administrateur *ad hoc*, qui intervient de façon générale lorsque les intérêts de l'enfant sont en contradiction avec ceux de ses représentants légaux, peut être désigné pour les mineurs non accompagnés dans deux situations : en cas de refus d'entrée sur le territoire et de placement en zone d'attente (148) ou en cas de dépôt d'une demande d'asile (149), lorsqu'aucune tutelle ou délégation totale de l'autorité parentale n'a déjà été prononcée. Cependant, cette désignation demeure trop limitée et souvent tardive, ce qui nuit à la pleine garantie des droits des mineurs concernés. Bien que les administrateurs *ad hoc* ne puissent être désignés que pour les mineurs reconnus comme tels par l'autorité judiciaire (150) et que les jeunes non accompagnés dits « en recours » n'entrent pas dans cette catégorie, la CNCDH préconise, comme elle l'a déjà fait à de nombreuses reprises (151), de désigner un

administrateur *ad hoc* pour ceux qui se présentent comme mineurs non accompagnés, ce qui serait cohérent avec une application effective de la présomption de minorité. Cette désignation pourrait avoir lieu, à l'instar de ce qui est prévu dans d'autres pays (152), dès leur présentation aux autorités (que ce soit la police aux frontières ou encore le conseil départemental) comme c'est le cas pour la demande d'asile, afin d'éviter que les jeunes ne soient livrés à eux-mêmes durant des phases décisives de leur parcours administratif et judiciaire. Pour mener à bien cette mission, la CNCDH insiste sur la nécessité de pallier les problèmes structurels auxquels cette fonction est confrontée : une faible rémunération, un statut peu clair et une formation lacunaire, en bref un manque d'attractivité de la fonction, qui explique l'insuffisance du nombre d'administrateurs (153). Afin de rendre cette garantie effective sur l'ensemble du territoire, la CNCDH souligne l'urgence de renforcer les dispositifs de recrutement et de formation des administrateurs *ad hoc*, dont le manque nuit gravement à la protection effective des droits des mineurs. La CNCDH rappelle la nécessité de préserver les garanties d'impartialité et d'indépendance des administrateurs *ad hoc*, qui doivent être respectées lorsque l'aide sociale à l'enfance (ASE) est désignée en cette qualité, conformément aux recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (154).

Recommandation n° 24 : La CNCDH recommande de désigner, sans délai, un administrateur *ad hoc* pour les mineurs dès leur présentation aux autorités : police aux frontières, police et gendarmerie, conseil départemental.

Recommandation n° 25 : La CNCDH recommande que l'indépendance et l'impartialité de l'administrateur *ad hoc* soient garanties.

Recommandation n° 26 : La CNCDH recommande de revaloriser la fonction d'administrateur *ad hoc* et de renforcer leur formation, notamment à la question spécifique des mineurs non accompagnés.

Recommandation n° 27 : La CNCDH recommande, en cas d'appel interjeté par le département, le maintien de l'assistance du mineur par un avocat et d'un administrateur *ad hoc*, pour se conformer aux garanties du procès équitable.

2. La délégation d'autorité parentale et la mesure de tutelle

71. Une fois reconnus mineurs, ces enfants font l'objet d'une mesure d'assistance éducative prononcée par le juge des enfants. Malgré cette prise en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE), ils peuvent se heurter, en l'absence de titulaire de l'autorité parentale, à de nombreuses difficultés dans leurs démarches quotidiennes telles que le dépôt d'une demande de passeport, l'ouverture de compte bancaire, une demande d'autorisation de travail, la signature d'un contrat d'apprentissage, etc. (155). Cette situation est encore plus problématique s'agissant de l'accès aux soins, car ils peuvent être empêchés d'accéder à certains traitements, notamment en cas d'urgence vitale. Enfin, pour les mineurs victimes d'infractions pénales ou subissant un préjudice, il n'est pas possible de se constituer partie civile sans représentation légale. Ces difficultés peuvent être palliées par une mesure de protection telle que la délégation d'autorité parentale ou la tutelle, qui ne sont encore que rarement prononcées.

72. Selon l'article 377 alinéa 1^{er} du code civil, la délégation d'autorité parentale peut être demandée par les parents ; et selon les alinéas 2 et suivants, elle est applicable aux mineurs non accompagnés, la personne ou le service ayant recueilli l'enfant pouvant alors se faire déléguer l'autorité parentale. Cette délégation permet de transférer, partiellement ou totalement, les droits et devoirs des parents à un tiers et sert à protéger l'enfant dans sa santé, sa scolarité, sa moralité mais non dans ses intérêts patrimoniaux qui exigent la désignation d'un administrateur. Selon l'article 377, avant de mettre en place cette mesure, les deux parents doivent être appelés à l'audience : soit ils sont convoqués à l'étranger, ce qui peut prendre du temps et laisser le mineur sans représentation pendant une longue durée, soit les services de l'ASE démontrent qu'ils ne sont pas en mesure d'entrer en contact avec eux et doivent dans ce cas recourir à la tutelle. Les exigences procédurales de la délégation parentale rendent cette mesure moins souple que la tutelle, laquelle apparaît plus adaptée.

73. La tutelle, conformément à l'article 390 du code civil (156), s'ouvre en cas de privation de l'exercice de l'autorité parentale pour les enfants orphelins ou dont les parents ont été privés de l'autorité parentale (157). Selon la circulaire du 19 avril 2017 (158), la tutelle peut s'appliquer aux mineurs non accompagnés lorsque « soit la preuve du décès du ou des représentants légaux est apportée, soit qu'il est justifié de recherches entreprises pour les retrouver ». La tutelle présente l'avantage d'être souple car elle peut tenir compte des liens familiaux. En effet, l'isolement étant un élément de la définition du mineur non accompagné, la prise en compte des liens familiaux a longtemps été un impensé à leur égard, expliquant que très peu de mesures de protection leur aient été proposées (159). De plus, il arrive fréquemment que les parents soient en vie ou que des liens soient encore possibles ; pour autant, ils ne sont pas toujours recherchés, par crainte que le mineur ne soit pas reconnu comme isolé, avec pour conséquence une rupture de fait entre les mineurs et leur famille. Afin de pouvoir maintenir ou recréer ce lien familial, la tutelle apparaît adaptée. En effet, si l'ouverture d'une tutelle départementale est préconisée lorsque la famille est absente, elle peut être levée si la famille est retrouvée, avec une transition vers une tutelle familiale permettant une prise en charge individualisée. Il peut ainsi arriver que des mineurs non accompagnés retrouvent de la famille et que celle-ci accepte une prise en charge partielle. Cela permet à l'enfant de rester dans le même département de placement et de donner du sens à son parcours migratoire tout en évitant de lui créer des conflits dans son identité (160). De plus, alors qu'il est essentiel de protéger leur patrimoine pour leur passage à la majorité, notamment les revenus issus de l'apprentissage auquel nombre d'entre eux ont accès. Le prononcé d'une tutelle, selon les modalités appréciées et fixées par le juge, permet d'assurer une représentation légale pérenne et une protection globale, tant personnelle que patrimoniale (161).

Recommandation n° 28 : La CNCDH recommande d'ajouter un alinéa supplémentaire à l'article 390 du code civil afin de spécifier qu'il s'applique aux mineurs non accompagnés sans représentant légal sur le territoire, quel que soit le statut des parents.

Recommandation n° 29 : La CNCDH recommande de mettre en place un régime de tutelle ayant les attributions de l'exercice de l'autorité parentale et adapté aux mineurs non accompagnés, qui permette une gestion globale de leur personne et de leurs biens, et la protection de leurs revenus jusqu'à leur majorité.

3. Faciliter l'accès au juge

74. S'il est aujourd'hui acquis que le juge des enfants est celui de la protection de l'enfance et donc le juge naturel du mineur non accompagné (162), la CNCDH estime que l'accès au juge n'est pas toujours aisé pour ces enfants en raison des différents juges compétents. En effet, tout au long de leur parcours, les mineurs non accompagnés doivent naviguer entre plusieurs juridictions, ce qui complexifie leur accès aux droits. L'accès au juge est difficile parce que le principe de présomption de minorité, dans sa composante matérielle et procédurale, n'est pas garanti en droit français. En cas de recours contre un refus de reconnaissance de minorité, le juge des enfants endosse le rôle de chambre d'appel des décisions du conseil départemental, ce qui le place dans la position « ambiguë » non plus de juge de l'enfance mais de juge d'une décision administrative, et ce, d'autant plus que le recours contre le refus de reconnaissance de minorité n'est pas suspensif (163). En cas de refus de prise en charge ou de délais excessifs, les recours se font auprès des tribunaux administratifs, via des référés-liberté. Cette complexité nuit à la clarté du parcours judiciaire des jeunes et peut décourager certains d'exercer leurs droits.

75. L'accès au juge des enfants est également complexifié par l'état de la justice qui est très dégradé, les conditions d'exercice des juges des enfants étant affectées par un manque d'effectifs et des délais de recours particulièrement longs. Cette situation de surcharge judiciaire impacte directement la qualité et la rapidité de la prise en charge de ces mineurs, alors même que ces jeunes sont souvent dans des situations d'extrême vulnérabilité nécessitant une intervention rapide. Ainsi, bien que les délais et pratiques soient variables d'une juridiction à l'autre (164), le traitement des dossiers nécessite au moins une quinzaine d'heures par mois, qui s'ajoutent à une charge de travail en contentieux civil et pénal classiques, eux-mêmes en augmentation. Certains juges ne prévoyant plus d'audience en l'absence d'expertises documentaires, les jeunes se retrouvent donc dans une situation de grande incertitude. Certaines juridictions, quant à elles, ont volontairement diminué le nombre d'audiences au tribunal pour enfants afin d'aligner leurs pratiques sur celles d'autres tribunaux. Dans ce contexte très tendu, même lorsqu'une mesure provisoire est demandée en application de l'article 375 du code civil, il n'existe aucun moyen pour contraindre le juge à statuer rapidement ou à faire en sorte que sa décision soit exécutée dans les meilleurs délais, et ce alors même que la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme sur ce fondement (165). Si la réduction des délais est un enjeu crucial, elle est néanmoins une exigence à nuancer dès lors que l'attente permet parfois de rassembler davantage d'éléments probants pour statuer sur la minorité. Ce constat rend donc difficile une accélération excessive du processus dans un contexte où les juges manquent d'outils pour déterminer l'âge du mineur.

Recommandation n° 30 : La CNCDH recommande d'augmenter le nombre de juge des enfants et de renforcer leurs équipes, grâce notamment à des juristes assistants spécialisés sur ces dossiers.

76. Afin d'assurer un meilleur accès à leurs droits, la CNCDH rejoint la recommandation issue du rapport des Etats généraux de la justice qui préconise une saisine systématique du juge aux affaires familiales statuant en qualité de juge des tutelles par le juge des enfants ou le parquet, dans un délai maximal de trois mois à compter de la première décision de placement du juge des enfants

77. (166). Le juge des enfants serait seul compétent pour mettre en œuvre une mesure de protection et statuer sur la minorité. La compétence du juge des tutelles pourrait intervenir de manière concomitante ou dans un second temps. Dès lors que des mesures d'assistance éducative et de tutelle peuvent être menées en parallèle (167), cette proposition a l'avantage de clarifier le rôle des deux juges, en donnant un responsable légal à l'enfant à moyen ou long terme.

Recommandation n° 31 : La CNCDH recommande, à l'instar du rapport sur la « *justice de protection* » rédigé à l'occasion des Etats généraux de la justice, une saisine systématique du juge aux affaires familiales statuant en qualité de juge des tutelles par le juge des enfants ou le parquet, dans un délai maximal de trois mois à compter de la première décision de placement du juge des enfants.

Recommandation n° 32 : La CNCDH recommande de prévoir l'assistance d'un même avocat pour le mineur, dans la mesure du possible spécialisé en protection de l'enfance, tout au long de la procédure afin de garantir une représentation effective de l'enfant. Cette désignation s'accompagnera nécessairement d'une réflexion sur l'aide juridictionnelle.

2. Garantir l'accès aux droits

1. Mettre un terme à un accès aux droits globalement dégradé

78. Alors même que l'Etat doit garantir une protection à tous les enfants, la CNCDH a pu constater que cette protection est trop souvent affectée par des considérations financières au détriment de l'intérêt supérieur de l'enfant. En premier lieu, bien que les départements soient compétents pour la prise en charge des mineurs non accompagnés (168), c'est l'Etat qui participe financièrement à la prise en charge pendant la période d'évaluation (169) ; cette participation est pourtant insuffisante, ce qui crée de nombreuses atteintes aux droits pendant cette phase (170). Une fois que l'enfant a intégré la protection de l'enfance, les prix de journée sont très souvent plus bas pour les mineurs non accompagnés que pour les autres enfants pris en charge : ils varient ainsi entre 40 et 80 euros jour pour un mineur non accompagné contre 220 euros jours pour un enfant en protection de l'enfance dit « classique » (171). Ces prix de journée particulièrement bas dans des lieux d'accueil dédiés aux mineurs non

accompagnés conduisent à une prise en charge parfois très dégradée, alors qu'ils ont autant besoin de soutien que les autres enfants. Il a été dit à la CNCDH, au cours des auditions qu'elle a menées, que dans certains départements, il est même demandé une participation financière au jeune lorsqu'il dispose d'un revenu. Cependant, il est ressorti des auditions une quasi-unanimité en faveur du maintien de la compétence des conseils départementaux s'agissant des mineurs non accompagnés, en application du principe de non-discrimination et dès lors qu'il s'agit d'enfants en besoin de protection. Au regard des difficultés financières des départements, qui concernent toute la protection de l'enfance (172), la CNCDH estime qu'une intervention plus importante de l'Etat, dans une dimension exclusivement financière, devrait être envisagée. Tout en conservant la compétence départementale, la participation financière de l'Etat pourrait être élargie à un financement *a posteriori* de l'ensemble de la phase d'évaluation jusqu'à la décision définitive de l'autorité judiciaire, et non uniquement de la phase de l'accueil provisoire d'urgence. Ce financement pourrait être conditionné au respect du cadre légal afin d'éviter que les conseils départementaux refusent l'accueil provisoire d'urgence ou proposent des conditions de prise en charge dégradées.

79. Dans ces conditions, les mineurs non accompagnés se heurtent à de nombreux obstacles pour accéder à leurs droits (173). Les associations sont alors sollicitées ou amenées à agir pour les aider (174). Les difficultés premières concernent l'accès à l'hébergement, que ce soit pendant la période d'évaluation comme évoqué précédemment (voir partie 2), ou encore pendant la période de prise en charge, certains mineurs étant logés dans des logements beaucoup moins adaptés que les enfants en protection de l'enfance classique. Pour les jeunes en recours, le défaut de présomption de minorité et de recours suspensif les place dans un statut de vide juridique entre la minorité et la majorité, et les conduit à être parfois exclus de toutes parts (175). La CNCDH a également été alertée sur le fait que l'accès à l'alimentation était devenu une véritable difficulté pour les jeunes en attente d'évaluation, lorsque l'accueil provisoire d'urgence n'était pas respecté, ou de l'issue d'un recours. Les associations, dont la mission initiale est de faciliter l'accès aux droits ou aux soins doivent élargir cette mission à la distribution de nourriture, et font face à de nombreux obstacles tels que des refus d'accès à la banque alimentaire ou des arrêtés d'interdiction de distribution au motif de « *risques sanitaires* » et « *troubles à l'ordre public* », lesquels, bien que ne visant pas spécifiquement les mineurs non accompagnés, s'appliquent aussi à eux (176).

Recommandation n° 33 : La CNCDH recommande que les mineurs non accompagnés bénéficient d'une dotation financière équivalente à celle accordée aux autres enfants confiés à la protection de l'enfance, afin d'assurer une égalité de traitement effective et une prise en charge adaptée à leurs besoins en mettant en place le taux d'encadrement qui était prévu par la loi Taquet.

Recommandation n° 34 : La CNCDH recommande de renforcer le soutien financier de l'Etat aux conseils départementaux, et de l'élargir à un financement *a posteriori* de l'ensemble de la phase d'évaluation jusqu'à la décision définitive de l'autorité judiciaire.

Recommandation n° 35 : La CNCDH recommande que les départements respectent le principe d'égalité de tous les enfants et leur assurent une prise en charge complète et adaptée à leurs besoins.

- si l'accompagnement nécessite des démarches spécifiques (accompagnement vers le droit au séjour ou la demande d'asile ou encore reconstitution des documents d'état civil), la CNCDH recommande que l'intégralité des dispositifs en matière de protection de l'enfance leur soit effectivement accessible, sans restriction ni traitement différencié ;
- la CNCDH recommande, en cas de dispositif spécifique, qu'il comporte les mêmes garanties et référentiels que les autres structures de protection de l'enfance du département.

2. Faciliter l'accès à la demande d'asile

80. Les causes de départ de certains mineurs non accompagnés justifient qu'ils puissent bénéficier d'une protection internationale. Bien que le nombre de mineurs non accompagnés sollicitant l'asile reste relativement faible, il est à noter qu'environ 80 % des demandes déposées par ces derniers sont acceptées par l'OFPRA et 90 % par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) (177). L'octroi de la protection internationale présente de nombreux avantages pour les mineurs non accompagnés : elle leur offre une sécurisation de leur droit au séjour, ce qui évite des situations d'irrégularité lors du passage à la majorité (voir partie 4- accès au séjour) ; elle permet de reconstituer leur état civil, l'OFPRA effectuant une reconstitution dans le cadre de la demande d'asile et enfin, le statut de réfugié leur permet de solliciter plus facilement la réunification familiale. Pour la CNCDH, l'accès à la procédure d'asile doit être garanti à tous les jeunes étrangers, y compris devant les instances juridictionnelles parce que la demande d'asile est une procédure autonome de celle visant à faire constater la minorité du requérant.

81. Pourtant, la voie de l'asile est insuffisamment empruntée par les mineurs non accompagnés (178) et fait face à de nombreux obstacles, que ce soit pour ceux en attente de reconnaissance de minorité ou ceux pris en charge par l'ASE. En premier lieu, lorsqu'un mineur non accompagné se présente à la préfecture sans représentant légal, celle-ci doit informer le procureur de la République afin qu'il désigne, « sans délai », un administrateur *ad hoc* (179), lequel doit effectuer toutes les démarches administratives pour le mineur notamment le retrait de formulaire de demande d'asile auprès de la préfecture. Or, il arrive fréquemment que les préfectures obstruent cet accès soit en refusant de saisir le procureur pour demander un administrateur *ad hoc*, soit en refusant tout enregistrement ce qui induit une absence de traçabilité de toute démarche du jeune, soit encore pour les mineurs en recours ou en attente d'évaluation en acceptant leur enregistrement mais en tant que majeur (180). Les jeunes en attente de reconnaissance se retrouvent ainsi dans une situation de vide juridique et de grande instabilité alors que dans l'attente de la désignation de l'administrateur *ad hoc*, la préfecture doit pourtant procéder à un préenregistrement de la demande d'asile du mineur avec les premières informations (nom, prénom, date de naissance déclarée), ce qui documente et officialise sa volonté de demander l'asile (et préserve ses droits) (181). Lorsqu'une demande de

désignation d'administrateur *ad hoc* est effectuée, les délais de désignation, parfois de plusieurs mois, constituent également un obstacle à l'accès à l'asile. Ces délais peuvent être liés au manque d'administrateurs *ad hoc* (182) mais peuvent aussi relever de stratégies institutionnelles, visant à gagner du temps, si le jeune est proche de la majorité (183) ou alors le temps de mettre en place la procédure « Dublin (184) ». A cet égard, le tribunal administratif de Lyon, a considéré que le refus persistant d'enregistrement d'une demande d'asile d'un jeune, alors que la date de sa majorité se rapprochait, portait « *une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile* » (185).

82. Une fois l'obstacle de l'âge surmonté, la procédure d'enregistrement est la même que pour les adultes (186). La dernière loi relative à l'asile et l'immigration, ayant mis en place les pôles « France asile », n'a pas prévu de disposition particulière pour les mineurs non accompagnés. La CNCDH sera attentive à la prise en compte des vulnérabilités particulières qui peuvent toucher ces mineurs demandeurs d'asile (187). Une fois enregistrés, les demandeurs d'asile bénéficient en principe des conditions matérielles d'accueil enregistrées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) (188). Les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile devraient en bénéficier aussi, les conditions matérielles d'accueil n'étant soumises à aucune condition d'âge, hormis l'allocation pour demandeur d'asile qui ne peut être attribuée qu'aux étrangers majeurs (189). En pratique, rares sont ceux qui accèdent à ces prestations (190), et qu'ils soient ou non pris en charge par l'ASE, ils ne bénéficient généralement d'aucun entretien individuel avec les services de l'OFII à la suite de l'enregistrement de leur demande d'asile. Cela peut s'expliquer d'une part, par leurs difficultés à accéder à la demande d'asile comme exposé précédemment, et d'autre part, par le fait qu'une fois qu'ils ont acquis la qualité de demandeur d'asile, ils en sont exclus, l'Etat considérant qu'ils bénéficient d'une prise en charge par le conseil départemental (191). Si les mineurs pris en charge par l'ASE bénéficient effectivement d'un soutien pour leurs conditions de vie, ce n'est pas le cas des mineurs en attente d'évaluation ou en recours. Cette absence d'accueil les maintient dans un état de grande précarité.

83. Lorsque l'OFPRA ou la CNDA accèdent à la demande d'asile présentée par le mineur non accompagné, en fonction du statut reconnu celui-ci se voit délivrer, une carte de résident de dix ans s'il est reconnu réfugié ou une carte pluriannuelle de quatre ans s'il a le bénéfice de la protection subsidiaire (192). Si ce statut est protecteur et pérenne, la CNCDH s'inquiète qu'une fois reconnus réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire, leurs actes d'état civil puissent être remis en cause par des juridictions (193), la Cour de cassation ayant rappelé que les actes délivrés par l'OFPRA ne bénéficient de la force probante particulière attachée aux actes authentiques que dans la mesure où les faits rapportés ont été personnellement constatés par l'auteur de l'acte. Afin d'éviter toute charge de la preuve impossible pour un mineur non accompagné sous protection de l'OFPRA, il convient de rappeler qu'un rapport de réévaluation (ou d'évaluation) ne peut suffire à renverser la force probante d'un acte authentique délivré par l'OFPRA. Et qu'en outre, les actes d'état civil délivrés par l'OFPRA ne peuvent être contestés que devant le tribunal judiciaire de Paris. Ainsi, en l'absence de saisine de cette juridiction spécialement habilitée, les actes d'état civil établis par l'OFPRA et les informations qu'ils contiennent sont réputés faire foi, et ne pas être sérieusement contestés.

Recommandation n° 36 : Comme elle l'a préconisé précédemment la CNCDH réitère sa recommandation de désigner un administrateur *ad hoc* dès la demande de protection, et en cas de demande d'asile.

Recommandation n° 37 : La CNCDH recommande, dès qu'un mineur se présente pour déposer une demande d'asile, d'enregistrer les premières données, et date de naissance déclarée, sans attendre la désignation d'un administrateur *ad hoc*.

Recommandation n° 38 : La CNCDH recommande d'informer systématiquement les mineurs non accompagnés, dans une langue qu'ils comprennent, de l'ensemble de leurs droits, y compris de la possibilité de demander l'asile. A ce titre elle recommande de renforcer la formation des professionnels – notamment les travailleurs sociaux, associations et administrateurs *ad hoc* – afin qu'ils soient en mesure d'accompagner les jeunes tant dans l'évaluation de leurs besoins de protection internationale que dans le respect de leur parcours, de leur volonté et de leur intérêt supérieur.

Recommandation n° 39 : La CNCDH recommande de garantir un accès aux conditions matérielles d'accueil aux mineurs non accompagnés demandeurs d'asile, dès lors que leur minorité est contestée.

Recommandation n° 40 : La CNCDH, en rappelant que les actes d'état civil établis par l'OFPRA et les informations qu'ils contiennent sont réputés faire foi, recommande d'appliquer la force probante attachée aux actes authentiques délivrés par l'OFPRA.

84. Enfin, une inquiétude se dessine avec l'adoption du pacte européen sur la migration et l'asile (194) qui privilégie pour certaines procédures une application du droit commun aux mineurs, au détriment de l'intérêt supérieur de l'enfant. C'est notamment le cas du règlement filtrage (195) qui prévoit un contrôle des personnes en demande de protection aux frontières extérieures de l'Union européenne mais qui ne remplissent pas les conditions d'entrée. Ces personnes feront l'objet d'un contrôle sanitaire et de vulnérabilité puis d'identification et d'enregistrement et enfin, d'une orientation vers la demande d'asile ou l'expulsion. Ces vérifications doivent être effectuées dans un délai de sept jours maximum, durée pendant laquelle « *les Etats membres prévoient dans leur droit national des dispositions visant à faire en sorte que les [ressortissants étrangers] restent à la disposition des autorités compétentes chargées de procéder au filtrage [...] afin de prévenir tout risque de fuite* » (article 6). Il est à craindre que ce maintien à disposition se fasse sous forme de privation de liberté dès lors que les personnes soumises au filtrage resteront dans les lieux prévus pour prévenir les éventuels risques de fuite et d'atteinte à la sécurité, et qu'elle s'appliquera aussi aux enfants. Ce placement possible en détention contrevient à la loi du 26 janvier 2024 qui interdit le placement en rétention administrative de tous les enfants (196). De plus, le pacte a modifié le critère du règlement Dublin pour déterminer l'Etat membre responsable de la demande d'asile : ce sera

le premier pays d'entrée où les empreintes du mineur auront été enregistrées dans le fichier Eurodac dès le stade du filtrage puisqu'il y aura nécessairement été soumis. La CNCDH estime que la crainte du transfert vers un pays dans lequel ils n'ont aucune attache dissuade les mineurs de déposer une demande d'asile en France, ils préfèrent solliciter un titre de séjour à 18 ans, ce qui les précarise encore davantage et compromet l'effectivité de la protection internationale alors que ces mineurs sont particulièrement vulnérables (197).

Recommandation n° 41 : La CNCDH recommande d'interdire l'enfermement de tous les enfants en situation de migration, en particulier lors des contrôles aux frontières.

Recommandation n° 42 : La CNCDH recommande de ne pas appliquer le critère du premier pays d'entrée pour déterminer l'Etat responsable de la demande d'asile aux mineurs non accompagnés, afin de faciliter le dépôt d'une demande d'asile en France.

3. Garantir un accès effectif à la scolarisation et la formation

85. L'accès à l'éducation est un droit fondamental, protégé par de nombreuses conventions. Les articles 28 et 29 de la CIDE garantissent le droit à l'éducation de tous les enfants et le Comité des droits de l'enfant a recommandé à la France, dans ses dernières observations « *d'améliorer l'accessibilité et la qualité de l'éducation pour les enfants défavorisés ou marginalisés, notamment (...) les enfants migrants non accompagnés qui rencontrent de nombreuses difficultés lorsqu'ils veulent s'inscrire dans des écoles ordinaires et accéder aux cantines scolaires* » (198). Au niveau européen, l'article 2 du Protocole n° 1 du Conseil de l'Europe (199) garantit un droit individuel général à l'instruction. Sur le plan national, le droit à l'éducation est consacré dans le Préambule de la Constitution de 1946 et l'article L.131-1 du code de l'éducation dispose que l'instruction est obligatoire entre trois et seize ans, le Conseil d'Etat ayant par ailleurs considéré que le droit à l'instruction est une liberté fondamentale (200). La CNCDH rappelle que le droit à l'instruction, dont le respect incombe à l'Etat, n'est pas conditionné par l'âge, même après la majorité, et que l'obligation scolaire, quant à elle, repose sur le détenteur de l'autorité parentale (201). Dans une décision du 24 janvier 2022 (202) relative au droit d'accès à l'éducation des mineurs non accompagnés, le Conseil d'Etat a rappelé que la circonstance qu'un enfant ait dépassé l'âge de l'instruction obligatoire ne faisait pas obstacle à ce qu'il puisse bénéficier d'une formation adaptée à ses aptitudes et besoins particuliers (203). Malgré ce cadre, de nombreuses difficultés demeurent en pratique pour permettre aux mineurs non accompagnés d'accéder à l'instruction, notamment ceux ayant formé un recours puisque ce droit n'est souvent mis en œuvre qu'une fois la minorité reconnue. Il est donc essentiel de pouvoir les scolariser le plus tôt possible, afin d'éviter les situations d'errance, l'accès à l'instruction n'étant pas conditionnée à une prise en charge par l'ASE.

86. La période précédant la reconnaissance de minorité représente un grand défi : alors qu'aucune démarche n'est effectuée par les départements dès le stade de l'évaluation pour scolariser les mineurs, il arrive néanmoins que certains rectorats l'acceptent indépendamment de leur statut. Ces jeunes peuvent donc se retrouver dans un système qui d'un côté ne les reconnaît pas et d'un autre, commence à les intégrer par la scolarisation. Cette absence de statut clair entraîne de nombreux obstacles administratifs et structurels dans le processus de scolarisation. La situation se complexifie davantage en cas de refus de reconnaissance de la qualité de mineur non accompagné.

87. La première étape pour accéder à la scolarisation est de déterminer le niveau scolaire du mineur concerné. L'hétérogénéité des parcours et origines présentée précédemment est également visible dans leurs cursus scolaires antérieurs : certains ont un niveau correspondant à leur tranche d'âge, d'autres un niveau plus élémentaire, se situant souvent en fin de primaire début de collège, et d'autres enfin n'ont pas connu de scolarité du tout (204). C'est pourquoi ils doivent passer des tests, organisés par les CASNAV (205) pour déterminer leur niveau. Une fois les tests réalisés, une affectation leur est proposée en bac pro, en CAP ou en filière générale, parfois vers le dispositif UPE2A (206) en cas de besoin et de place disponible.

88. Le CASNAV veille au suivi pédagogique des UPE2A et à l'inclusion d'abord progressive puis complète des élèves dans les classes du cursus ordinaire. Si leur mission cesse en principe à 16 ans, certains CASNAV acceptent de recevoir les jeunes après 16 ans. Etant donné l'âge d'un grand nombre de mineurs non accompagnés, les associations leur parlent de cette possibilité le plus tôt possible, afin qu'ils puissent intégrer le système rapidement. Cependant, il a été signalé à la CNCDH certaines difficultés pour s'inscrire selon les départements : si certains CASNAV appliquent la présomption de minorité en reconnaissant les actes de naissance des mineurs non accompagnés, d'autres refusent de faire passer les tests et d'évaluer leur niveau scolaire, préalable nécessaire à leur affectation dans un établissement, tant que les jeunes n'ont pas été reconnus officiellement mineur. Ces refus de scolarisation sont régulièrement condamnés par les tribunaux (207). De plus, certains demandent des documents supplémentaires comme un justificatif de domicile, aux fins d'une scolarisation proche du lieu d'habitation ; la plupart des jeunes en recours se trouvant dans l'incapacité de produire ce document en raison de leur absence d'hébergement stable, ils se voient empêchés de s'inscrire.

89. Les procédures d'accès à la scolarisation, extrêmement longues, peuvent durer de six mois jusqu'à trois ans (208), ce qui rend quasiment impossible toute forme de scolarisation. Ces délais sont notamment dus à une insuffisance du nombre de tests proposés par rapport au nombre de candidats. Certaines académies ouvrent des tests toute l'année tandis que d'autres ne le font qu'en septembre, ce qui peut considérablement retarder l'entrée dans la scolarité. Une fois les tests passés, une autre difficulté concerne le nombre de classes pour élèves allophones en UPE2A : en raison du manque de professeurs, le nombre d'heures dédiées reste trop faible, ce qui, non seulement entraîne un retard dans l'intégration scolaire des mineurs non accompagnés, mais encore retarde leur intégration en général, notamment pour pouvoir à terme rejoindre des formations professionnalisantes ou obtenir un diplôme (209). Pour pallier ce temps d'attente très long, les jeunes en attente suivent souvent des cours

dispensés par des associations, qui assurent des apprentissages de base, notamment en français ou en mathématiques.

90. Une autre difficulté a trait à l'absence de représentation légale des mineurs non accompagnés, qu'ils soient reconnus mineurs ou aient formé un recours. Les jeunes sont souvent démunis lorsqu'il leur est demandé des documents, généralement non obligatoires, qu'ils ne peuvent pas fournir, et même si les dossiers sont complétés, ces demandes leur font perdre beaucoup de temps voire empêchent certains d'accéder aux formations souhaitées (210). Par exemple, pour bénéficiaire de bourses scolaires, il est souvent demandé de fournir la déclaration d'impôt des responsables légaux, ce qui est impossible pour les mineurs non accompagnés. Les difficultés liées à la représentation légale ont aussi un impact pour accéder à d'autres droits, tel celui de participer à des sorties ou voyages scolaires.

Recommandation n° 43 : La CNCDH recommande, afin de garantir une prise en charge adaptée et une scolarisation rapide des élèves allophones, d'augmenter le nombre de centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés (CASNAV) et les structures d'accueil type unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A).

La CNCDH recommande également :

- d'améliorer le lien entre les enseignants UPE2A et les autres enseignants pour augmenter l'intégration des élèves dans leurs classes de référence ;
- d'augmenter le nombre de professeurs formés à l'accompagnement de ces publics.

Recommandation n° 44 : La CNCDH recommande, conformément au respect du droit à l'instruction, d'assurer la scolarisation des mineurs non accompagnés dès la phase d'évaluation.

Recommandation n° 45 : La CNCDH recommande d'augmenter l'offre de tests proposés par le CASNAV et d'augmenter le nombre de classes UPE2A ainsi que le nombre de professeurs dédiés.

91. Depuis la réforme du versement des allocations de stage en faveur des lycéens professionnels dans le cadre de la valorisation de leurs périodes de formation en milieu professionnel (PFMP) (211), les élèves mineurs peuvent recevoir l'allocation sur leur compte bancaire avec une autorisation écrite du représentant légal (212). Dans le cas des élèves mineurs non accompagnés, l'agence de services et de paiement, organisme payeur de l'allocation de stage pour le compte de l'Etat, effectue le paiement sur le compte bancaire d'une personne morale. Cette modalité reste limitée aux structures qui agissent pour le compte de l'élève mineur avec un mandat, comme l'aide sociale à l'enfance, les associations mandatées ou un tiers digne de confiance, ce qui peut exclure un certain nombre de bénéficiaires.

92. Par ailleurs, les auditions menées par la CNCDH ont fait ressortir une orientation scolaire discriminatoire, ces jeunes étant souvent orientés vers des voies professionnelles alors que certains pourraient prétendre à une voie générale. Cela peut être dû à différents facteurs : d'une part, une certaine méfiance peut se manifester par rapport à leurs capacités professionnelles, en raison de la barrière de la langue. D'autre part, pour être régularisés à 18 ans, ils ont l'obligation d'accomplir 6 mois de formation professionnelle, s'ils ont été pris en charge entre 16 et 18 ans. Les classes UPE2A n'étant pas reconnues comme formation professionnelle, les jeunes sont poussés à se diriger au plus vite vers un CAP pour pouvoir être régularisés mais aussi pour pouvoir accéder rapidement à l'autonomie, limitant ainsi la prise en charge jeune majeure jusqu'à 21 ans, qui représente une charge financière pour les départements (voir partie 4 – Le passage à la majorité).

Recommandation n° 46 : La CNCDH recommande d'améliorer le suivi scolaire des enfants non pris en charge par l'ASE et en recours, afin de les intégrer plus vite dans un parcours scolaire de droit commun et d'éviter les ruptures dans les apprentissages.

93. La CNCDH rappelle également l'importance du droit à la culture, au sport et aux loisirs, protégé par l'article 31 de la CIDE et mentionné à l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946. Eu égard à la situation de précarité dans laquelle vivent de nombreux mineurs non accompagnés, ce droit connaît de nombreux obstacles (213). Par exemple, le fait de ne pas avoir de représentant légal les empêche parfois d'accéder à certaines activités pour lesquelles une autorisation est requise ou pour lesquelles les inscriptions sont très compliquées. La CNCDH, à l'instar du Défenseur des droits, recommande d'assurer à tous les mineurs étrangers présents sur le territoire un accès aux activités sportives, culturelles et de loisirs (214).

Recommandation n° 47 : La CNCDH recommande d'assurer à tous les mineurs étrangers présents sur le territoire un accès aux activités sportives, culturelles et aux loisirs.

4. Garantir l'accès aux soins et la protection de la santé

94. L'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, reconnaît « le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre » et aux termes des articles 24 et 26 de la CIDE, les enfants ont un droit à la santé et à pouvoir bénéficier des services médicaux et de rééducation. Les Etats parties s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services et leur reconnaissent le droit de *bénéficier de la sécurité sociale*. En droit français, le droit à la protection de la santé, consacré à l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946, fonde le droit à la sécurité sociale (215). Les mineurs non accompagnés pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance bénéficient des couvertures maladie universelle et complémentaire (216). En revanche, ceux dont l'évaluation est en cours ou ceux non pris en charge par l'ASE sont assimilés à des étrangers en situation irrégulière et bénéficient de l'aide médicale d'Etat (AME) (217) sans toutefois que l'octroi de celle-ci soit conditionné, comme c'est le cas pour les majeurs, à une présence de trois mois sur le territoire français (218) et à des conditions de ressources. L'accès à

l'AME est néanmoins difficile car il faut prouver une domiciliation, ce que la plupart des jeunes en recours n'ont pas.

95. Cette distinction hasardeuse et paradoxale crée un système de soins à deux vitesses : les mineurs effectivement pris en charge qui bénéficient de l'assurance maladie et ceux non pris en charge, au motif qu'un doute subsiste sur leur âge, qui bénéficient de l'AME dans des conditions spécifiques. Actuellement de nombreux départements n'ouvrent pas les droits à l'AME pendant la phase d'accueil provisoire d'urgence et attendent que le jeune soit reconnu mineur pour ouvrir les droits à l'assurance maladie. En conséquence, de nombreux enfants se retrouvent sans couverture santé lorsqu'ils sortent des dispositifs de mise à l'abri à la suite d'une décision de non-admission à l'ASE (219).

96. Une autre difficulté réside dans la nécessité d'obtenir le consentement des représentants légaux pour certains actes médicaux, alors que par définition, les mineurs non accompagnés n'ont pas de représentants légaux sur le territoire français. Il existe pourtant plusieurs exceptions à l'obligation de consentement des représentants légaux, mais elles restent très peu connues des structures et des professionnels de santé, ce qui occasionne des refus de soins et des retards d'accès aux soins, surtout quand l'acte est invasif. L'instabilité du statut administratif des mineurs non accompagnés (primo-arrivant, en cours d'évaluation, non reconnu mineur, pris en charge à l'ASE) complexifie d'autant plus la prise en charge médicale. Une solution serait d'assurer une ouverture systématique des droits à une couverture maladie dès la phase d'accueil provisoire d'urgence, afin de sécuriser les parcours de soins, lutter contre le non-recours et le retard de soins et ne pas se heurter au problème essentiel de la représentation légale (les jeunes de 16 ans affiliés à l'assurance maladie sont considérés comme majeurs émancipés et bénéficient d'une autonomie décisionnelle [220]).

97. L'accès aux soins des mineurs non accompagnés est donc souvent un parcours semé d'embûches, surtout pour ceux qui, après un refus de prise en charge à l'ASE, ont saisi le juge de enfants. Or, c'est une population dont l'état de santé se dégrade énormément du fait de la vie à la rue (221). L'absence de protection et l'instabilité de leurs conditions de vie compromettent largement l'accès aux soins et complexifient leur accès aux droits, tout en laissant ces jeunes exposés à des conditions de vie préjudiciables pour leur santé (222).

98. En effet, les mineurs non accompagnés connaissent des défis majeurs en termes de santé qui résultent de la jonction de facteurs inhérents à leur statut : l'exil, l'adolescence et le psycho-traumatisme, ce qui les rend particulièrement vulnérables et surexposés à des risques sanitaires et à des troubles post-traumatiques (223). Ils ont souvent un accès compliqué à la santé, que ce soit pour des raisons administratives (difficulté d'accès à l'aide médicale d'Etat ou à une autre forme de protection) ou pour des raisons plus personnelles, certains étant terrorisés à l'idée de subir des examens médicaux ou de se faire prélever du sang par exemple.

99. Lorsque des bilans de santé sont réalisés, de nombreuses pathologies récurrentes sont mises en évidence. Ainsi, beaucoup souffrent de troubles psychiques, en particulier de psycho-traumatismes (224) (voir partie 3-améliorer la santé mentale) et des troubles réactionnels et d'adaptation apparaissent souvent après l'arrivée en France, en lien avec les conditions dégradées d'accueil, qui aggravent parfois les traumatismes préexistants. Les infections chroniques, notamment l'hépatite B, sont plus fréquentes chez les mineurs non accompagnés, ces jeunes méconnaissant souvent cette maladie et son mode de transmission, ce qui pose des questions complexes sur le dépistage familial et la communication avec les proches restés au pays. Les maladies infectieuses, comme la bilharziose ou l'anguillulose, dont les traitements sont disponibles et efficaces, sont également détectées. Ces prévalences peuvent s'expliquer par le fait qu'ils sont souvent originaires de pays à forte endémie où l'accès aux soins est parfois défaillant, par la précarité de leurs conditions de vie dans leur pays d'origine, par les séquelles de leur trajet migratoire (violences, agressions, détention, malnutrition...), par les obstacles dressés à l'encontre de leur accès aux droits et aux soins en France (absence de soins préventifs, repérage tardif de leurs besoins en santé, retard dans leur accès aux soins, prise en charge dans des structures inadaptées, parcours de soins chaotiques en l'absence de représentants légaux et à défaut de protection sociale, barrières culturelles et linguistiques) ou encore par les négligences institutionnelles et violences dont ils font l'objet. La CNCDH alerte en outre sur le fait que de nombreux mineurs ne bénéficient pas, en pratique, de bilan de santé à leur arrivée, malgré les préconisations en ce sens. Ce manquement constitue une atteinte grave à leur droit à la santé et appelle une réponse urgente des autorités compétentes.

100. Dans ce contexte, il apparaît essentiel de leur garantir un accès aux soins, et ce dès la phase d'accueil provisoire d'urgence. Or, la CNCDH déplore que les obstacles à l'accès aux soins qu'elle avait déjà identifiés en 2014 n'aient que peu évolué. Les principales difficultés relatives à l'interprétariat, l'accès à la protection maladie ou encore les ruptures dans le suivi médical perdurent. Ces ruptures sont souvent liées à la mobilité géographique des jeunes, les changements fréquents de lieux de vie et de territoire entraînant des consultations et bilans de santé redondants, sans réel suivi. Certains se voient refuser des actes de chirurgie car il est difficile de leur assurer un suivi post hospitalier.

101. Pour les jeunes en attente d'évaluation ou de reconnaissance de minorité, depuis l'arrêté du 28 juin 2019, une première évaluation des besoins en santé doit être réalisée (225). Si la CNCDH a pu constater que cette pratique était fréquente dans les conseils départementaux, il lui a également été dit que l'évaluation des besoins de santé était parfois lacunaire, avec des bilans de santé non réalisés ou alors expéditifs, en contradiction avec les recommandations du Haut Conseil de la santé publique et du ministère de la santé (226), souvent en raison d'un manque de moyens (227) ou de connaissance et d'adaptation à la situation spécifique des mineurs non accompagnés. La CNCDH regrette que l'enjeu de l'évaluation de la minorité et de l'isolement prime souvent sur les enjeux de santé et de santé publique.

102. La CNCDH déplore que le système d'accueil et d'évaluation des mineurs non accompagnés génère des parcours de soins chaotiques (retard voire refus de soins, rupture dans la continuité des soins, etc.). L'accès à la

santé des mineurs non accompagnés repose encore trop sur les associations, qui tentent de mettre en place des outils et des accompagnements à la permanence d'accès aux soins (PASS) mais ce fonctionnement n'est malheureusement pas pérenne en raison d'un turnover important des personnels. Afin d'améliorer le suivi médical de ces jeunes, il convient de mettre en place un suivi pérenne. Pour cela, il apparaît nécessaire de repenser l'esprit de l'accueil et de la protection en instaurant un véritable temps de répit, un bilan de santé complet, un parcours de soin cohérent et coordonné.

Recommandation n° 48 : La CNCDH recommande de renforcer la formation des soignants et personnels médicaux à la spécificité de la prise en charge des mineurs non accompagnés, notamment s'agissant de la possibilité d'accomplir certains actes sans représentation légale, actes médicaux usuels ou non, etc.).

Recommandation n° 49 : La CNCDH recommande, dès l'accueil provisoire d'urgence, de procéder systématiquement à un bilan de santé complet des mineurs non accompagnés. La CNCDH recommande de mettre en place un protocole national de prise en charge des soins et de coordination des parcours de soins.

Recommandation n° 50 : La CNCDH recommande l'ouverture d'une couverture maladie complète et universelle, dès l'arrivée sur le territoire des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés.

Recommandation n° 51 : La CNCDH recommande de renforcer l'information sur l'accès à la santé, notamment par la mise en place d'ateliers sur des thématiques comme la sexualité ou l'alimentation. Elle recommande la mise en place systématique d'un interprétariat à chaque étape du parcours de soins.

5. Favoriser la prise en compte de la santé mentale des mineurs non accompagnés

103. La santé mentale des mineurs non accompagnés est un enjeu majeur. Comme évoqué précédemment, les mineurs peuvent présenter des fragilités psychologiques, exacerbées par le parcours migratoire et accrues par la période d'errance, qui appellent une orientation en santé mentale bien pensée. Or, les jeunes sont souvent orientés de manière aléatoire entre les centres médico-psychologiques (CMP) pour adultes et pour enfants, ce qui engendre des difficultés dans leur prise en charge, obstacles accentués par le manque d'interprétariat. Pour les mineurs non accompagnés en recours, qui sont dans un vide juridique concernant leur statut, l'absence de représentant légal peut poser des difficultés en cas d'hospitalisation en psychiatrie. En outre, leur situation de précarité, marquée par une instabilité et la pression des échéances administratives, complique le suivi psychologique. En effet, l'instabilité empêche une adhésion aux soins, pourtant nécessaire pour s'engager dans un parcours thérapeutique, et risque d'accroître les troubles.

104. Par ailleurs, certains jeunes dérivent et entrent dans une consommation accrue de substances addictives, aggravée par les psycho-traumatismes non traités et les retards dans l'accès aux soins. Les jeunes qui consomment des médicaments et autres substances sont souvent très éloignés des dispositifs de soins et ne consultent que dans des situations ponctuelles (blessures, urgences), mais échappent ensuite à un suivi régulier (228). Ils évoluent souvent dans des environnements très violents et souffrent, pour certains, de troubles psychiques graves, en raison d'un contexte familial dégradé depuis l'enfance. Certains sont également victimes de réseaux de traite des êtres humains. Pourtant, ces troubles psychiques réactionnels à la précarité peuvent cesser rapidement, dès que les jeunes sont suivis et en situation de stabilisation. C'est pourquoi il est absolument indispensable de prévoir une prise en charge le plus tôt possible (229).

Recommandation n° 52 : La CNCDH recommande de renforcer la prise en charge psychologique des mineurs non accompagnés et de sensibiliser davantage les professionnels à l'impact des traumatismes sur le comportement des jeunes.

Recommandation n° 53 : La CNCDH recommande de mettre en place un accompagnement en addictologie pour les mineurs non accompagnés qui en ont besoin.

3. La protection spécifique de certains mineurs non accompagnés

105. La question de la protection des mineurs non accompagnés contre toute forme de violence revêt une importance accrue au regard des nombreuses violences - physiques, institutionnelles, juridiques et structurelles - auxquelles ils sont exposés tout au long de leur parcours migratoire et sur le territoire français. La CNCDH s'inquiète de la tendance à les appréhender davantage comme des étrangers en situation irrégulière que comme des enfants en danger, ce qui conduit à des confrontations fréquentes avec les forces de l'ordre. Il a été rapporté à la Commission que, lors des opérations de démantèlement de campements ou d'interventions sur des lieux de vie précaires (squats, bidonvilles), les mineurs non accompagnés sont souvent traités sans différenciation avec les adultes et sans détection de leur âge ou de leur situation d'isolement. Ce traitement indifférencié soulève des préoccupations majeures. En premier lieu, il entrave l'identification des éventuels cas de traite des êtres humains. En second lieu, cette approche renforce la précarisation des jeunes concernés, les privant d'une éventuelle mise à l'abri. Ces pratiques sont contraires à l'intérêt supérieur de l'enfant et compromettent la capacité des institutions à assurer une protection effective aux enfants les plus vulnérables (230).

1. Protéger les mineurs non accompagnés victimes de traite des êtres humains

106. La CNCDH, en tant que rapporteur national indépendant sur la lutte contre la traite des êtres humains, rappelle, à l'instar du GRETA, groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe (231), que la France doit respecter ses obligations internationales en termes de protection des enfants contre toute forme de violence (232).

107. Si certains jeunes ont déjà été victimes d'exploitation dans leur pays ou pendant leur trajet, la traite des mineurs non accompagnés une fois en France reste un sujet particulièrement central, étroitement lié aux défaillances dans leur prise en charge, que ce soit à leur arrivée ou une fois intégrés dans la protection de l'enfance. Pour les primo-arrivants, la précarité liée à l'absence de dispositifs de protection jusqu'à la décision de reconnaissance de minorité les rend particulièrement vulnérables aux exploiters. De plus, les politiques de répartition nationale, qui les placent dans des territoires qu'ils ne connaissent pas et où ils n'ont aucune attache, peuvent avoir un effet contreproductif : en ne tenant pas compte de leurs besoins spécifiques et de leurs projets de vie, on les empêche de se stabiliser et on fait d'eux une cible privilégiée des réseaux de traite des êtres humains (233).

108. La traite des mineurs non accompagnés prend des formes diverses, qui parfois se combinent : exploitation sexuelle, obligation à mendier, exploitation au travail, esclavage domestique, mariage forcé (234). Certains enfants sont même contraints à commettre des délits, comme l'a mis en évidence le procès dit du Trocadéro (235). Il peut s'agir de vols ciblés, de recel, de transport de stupéfiants ou d'armes... Les formes d'exploitation dépendent beaucoup du lieu d'errance des jeunes et sont souvent très spécifiques à un territoire (236), les zones frontalières étant particulièrement touchées (237). La présence prolongée de mineurs non accompagnés sur les camps de transit constitue un indicateur de risque de traite, les réseaux exploitent les empêchant souvent d'effectuer la traversée s'ils n'ont pas « travaillé » pour eux. Ce phénomène, qui n'est pourtant pas récent, a longtemps été sous-estimé par les forces de police. Or, l'une des principales difficultés pour les parquets réside dans la mobilisation de services d'enquête volontaires pour travailler sur ces dossiers. De plus, contrairement à d'autres réseaux de traite structurés, ceux impliquant des mineurs non accompagnés sont souvent plus éclatés, ce qui complique leur démantèlement. Pour la CNCDH, il est indispensable de renforcer la coordination entre les institutions et la société civile dans toutes ses dimensions (associations, syndicats, etc.) avec la mission interministérielle MIPROF, afin d'assurer une action cohérente et efficace.

109. Concernant les jeunes contraints à commettre des délits, une autre difficulté réside dans la manière dont le cadre de la traite est appréhendé par la justice, qui, trop souvent, considère les enfants comme des délinquants plutôt que comme des victimes. Alors que la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (238) impose aux Etats de prévoir la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes ayant pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes, les mineurs non accompagnés poursuivis dans ce type d'affaires sont souvent incarcérés et condamnés. La CNCDH réitère sa recommandation d'insérer dans le code pénal un principe de non sanction (239), afin de réellement considérer les personnes contraintes à commettre tout crime ou délit comme des victimes et de se conformer à la Convention de Varsovie, qui précise que les enfants doivent être présumés mineurs et bénéficier d'une assistance immédiate. En réponse aux arguments qui prétendent que cette mesure pourrait être favorable aux exploiters, la CNCDH considère au contraire que cela permettrait une meilleure protection des victimes : en les intégrant pleinement dans le processus, et en leur expliquant qu'elles ne seront pas poursuivies, elles seront incitées à davantage témoigner. Le lien créé sur la durée, notamment via la mise à l'abri pérenne et l'éloignement géographique, permet une meilleure coopération avec les services d'enquête et le démantèlement de certains réseaux (240), ce qui est absolument indispensable pour lutter efficacement contre la traite (241). En outre, la CNCDH rappelle que, dès lors que les mineurs victimes sont condamnés, cela a des conséquences sur leur avenir, notamment en raison de l'inscription au casier judiciaire et de l'émission d'une OQTF.

110. La CNCDH a également été alertée sur une pratique des exploiters qui présentent des mineurs comme majeurs en leur fournissant de faux documents, afin qu'ils ne puissent pas bénéficier de la protection à laquelle ils pourraient prétendre et restent dépendants des réseaux. Ces pratiques compliquent leur identification et leur accès à une prise en charge adaptée. L'environnement d'adultes dans lequel ils évoluent les expose à un risque accru d'exploitation, ce qui rend impératif d'adopter des mesures spécifiques pour prévenir ce type de situation. Là encore, il est impératif de prévoir un mécanisme d'identification des victimes, comme le recommande avec insistance la CNCDH depuis plusieurs années (242).

Recommandation n° 54 : La CNCDH réitère sa recommandation d'établir, quelle que soit la forme de traite, un mécanisme national d'identification, d'orientation et de protection des victimes et de prévoir une formation de tous les acteurs pouvant être en contact avec des mineurs non accompagnés (social, police, justice, santé, éducation, sports, culture).

Recommandation n° 55 : La CNCDH recommande un accès immédiat à une mise à l'abri et à un accompagnement adapté pour les mineurs susceptibles d'être victimes de traite des êtres humains.

Recommandation n° 56 : La CNCDH recommande la mise en place de campagnes d'information et d'éducation pour lutter contre les idées reçues sur les mineurs non accompagnés, aux fins de permettre aux professionnels de l'enfance, et plus largement au grand public, de mieux connaître le phénomène et mieux repérer les mineurs victimes d'exploitation.

Recommandation n° 57 : La CNCDH recommande que, s'agissant des mineurs victimes, la présomption permettant de caractériser à leur encontre la commission de l'infraction de traite des êtres humains (article 225-4-1 [II] du code pénal), soit accompagnée d'une présomption de contrainte, cause d'irresponsabilité pénale pour le mineur ayant commis un crime ou un délit dans ce cadre. La CNCDH recommande de compléter l'article 225-4-1 (3°) du code pénal par la prévision de « la particulière vulnérabilité ou dépendance résultant de la précarité de la situation économique ou sociale de la victime ».

Recommandation n° 58 : La CNCDH recommande de former tous les acteurs intervenant auprès des mineurs (magistrats, avocats, éducateurs PJJ et spécialisés, forces de police, services de soin et d'addictologie, administration pénitentiaire) aux « indicateurs de la traite à des fins de contrainte à commettre tout crime ou délit »

et de renforcer la coopération entre tous ces acteurs pour mieux repérer les mineurs non accompagnés victimes de traite des êtres humains.

2. Accompagner les jeunes filles

111. La CNCDH a été alertée, au cours de ses auditions et visites de terrain, de la proportion croissante de jeunes filles parmi les mineurs non accompagnés et de leur l'invisibilisation. Il a ainsi été précisé à la CNCDH que les filles en provenance de certains pays comme la Côte d'Ivoire ou la Guinée, très présentes en Italie, semblaient disparaître après leur arrivée sur le territoire, ce qui pose des questions sur leur exploitation potentielle. Bien que leur implication dans des réseaux de traite soit encore peu documentée, on note que certaines d'entre elles peuvent entretenir des rapports avec des hommes en contrepartie de faveurs financières et matérielles. Ce phénomène qualifié de « michetonnage », terme sexiste et stigmatisant, qui correspond en réalité à une forme d'exploitation sexuelle, les relations avec des clients occasionnels laissant à penser qu'elles sont exposées à des risques importants d'exploitation sexuelle. Si les professionnels de l'aide sociale à l'enfance ont conscience de situations préoccupantes et de certains états de vulnérabilité (polytraumatisme, addictions, handicaps mentaux non diagnostiqués), ils semblent impuissants face à ces phénomènes (243). La CNCDH s'inquiète de la prise en charge défaillante de l'ASE qui fait actuellement face un défi d'ampleur, et qui concerne aussi des jeunes filles françaises, nombre d'entre elles ayant été, selon les témoignages, recrutées dans des réseaux d'exploitation sexuelle, souvent peu après leur arrivée à l'ASE. Ces risques doivent être clairement identifiés et pris en compte pour renforcer la prévention et la protection de toutes les jeunes filles, y compris non accompagnées.

112. L'augmentation du nombre de jeunes filles impacte l'activité de tous les acteurs, car elles font face à des problématiques qui nécessitent un accompagnement spécifique : ainsi beaucoup présentent des situations particulières, comme des grossesses ou la présence d'un enfant en bas âge, qui nécessitent de traiter, outre les besoins de santé, des questions juridiques précises comme l'état civil, la régularisation, ou la preuve de la filiation de l'enfant. Leurs conditions d'accueil dépendent des politiques locales : dans certains territoires, les jeunes filles ne sont pas accueillies car les dispositifs, souvent en hébergement diffus sans présence éducative en continu, ne garantissent pas leur sécurité face à des réseaux de criminalité locaux. La CNCDH rappelle aux conseils départementaux que les dispositifs d'accompagnement des jeunes majeurs et de prise en charge en centre maternel ne sont pas concurrents mais complémentaires (244). Néanmoins, la CNCDH note avec intérêt que de plus en plus de lieux dédiés sont mis en place pour les accompagner au plus près de leurs besoins, bien que ces centres, qui rencontrent de nombreuses difficultés de financement, restent gérés par des associations (245).

Recommandation n° 59 : La CNCDH recommande d'assurer une mise à l'abri des jeunes filles dans les dispositifs de la protection de l'enfance dès leur présentation aux autorités.

Recommandation n° 60 : La CNCDH recommande de renforcer les dispositifs d'accompagnement à la parentalité, notamment dans les centres maternels.

Recommandation n° 61 : La CNCDH recommande de renforcer la formation des professionnels afin d'améliorer l'accompagnement des jeunes filles ayant été victimes de violences sexuelles.

Partie 4

Intégrer : le passage à la majorité

113. La question de la prise en charge des jeunes majeurs est un point central alors que la sortie de la minorité constitue souvent un basculement brutal pour de nombreux mineurs non accompagnés en raison de leur situation administrative incertaine. Cette insécurité met en péril leur insertion, après parfois plusieurs années de scolarisation ou de formation. Actuellement, même si des dispositifs existent, la protection de l'enfance fait face à un défaut structurel dans l'accompagnement des jeunes adultes, qu'ils soient anciens mineurs non accompagnés ou non.

1. La préparation lacunaire du passage à la majorité

114. Comme il induit de nombreuses conséquences au plan administratif, social et juridique, le passage à la majorité doit être anticipé et préparé, ce qui n'est malheureusement pas le cas sur tout le territoire. La loi précitée du 7 février 2022 a renforcé la préparation à la majorité en proposant notamment un accompagnement obligatoire aux majeurs anciennement confiés. En effet, l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles prévoit la possibilité de prendre en charge les jeunes majeurs de moins de 21 ans « qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants, lorsqu'ils ont été confiés à l'aide sociale à l'enfance avant leur majorité ». L'article L. 222-5-1 du même code prévoit l'organisation d'un entretien, au plus tard un an avant la majorité, avec tout enfant accueilli par l'aide sociale à l'enfance (ASE), dont l'objectif est de dresser le bilan du parcours du jeune, de l'informer de ses droits et d'élaborer avec lui un projet d'accès à l'autonomie. Ce projet doit mobiliser les partenaires compétents dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'hébergement, de la formation, de l'emploi et de l'accompagnement administratif et socio-éducatif. Toutefois, il est ressorti des auditions menées par la CNCDH qu'en pratique, cet entretien est soit inexistant, soit réalisé de manière tardive ou expéditive, sans qu'un accompagnement effectif soit mis en œuvre. Ce décalage entre la loi et la pratique est d'autant plus préoccupant qu'un entretien lacunaire ne permet pas de préparer le projet de sortie du jeune (246) et crée des ruptures de parcours.

115. Si en théorie des dispositifs existent, de nombreux départements ne préparent pas efficacement les mineurs non accompagnés à leur sortie de l'ASE. Pour bien les préparer à la sortie, il est nécessaire qu'ils soient dans des structures mixtes afin d'échanger avec d'autres jeunes qui peuvent également les aider pour leur orientation ne

serait-ce qu'en leur parlant de leurs projets personnels. Dans les structures dédiées ou les hôtels, les mineurs non accompagnés, souvent livrés à eux-mêmes, rencontrent moins de professionnels, ce qui les empêche de bien préparer leur sortie, alors que différents accompagnements, mis en place par l'ASE, peuvent leur être proposés (247). Ainsi, l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles prévoit une prise en charge des jeunes majeurs de moins de 21 ans par l'octroi de l'aide provisoire jeune majeur (APJM). Lorsque le jeune a été confié durant sa minorité et ne dispose pas de ressources ou de soutien familial suffisant, cette aide est obligatoire. La CNCDH regrette que, depuis la loi du 26 janvier 2024, les jeunes faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) en aient été exclus. Cette aide peut tout de même être octroyée de façon facultative par le président du conseil départemental qui dispose d'un pouvoir d'appréciation, mais cela crée une grande insécurité. De plus, la CNCDH estime que le formalisme associé à la demande d'APJM (écrit accompagné d'une évaluation du travailleur social qui motive la nécessité de cette aide) est dissuasif pour les jeunes, alors qu'il s'agit d'une aide à laquelle ils ont droit. Aussi, en l'absence de soutien pour formuler cette demande, la continuité de la prise en charge après la majorité est souvent compromise, générant une rupture de droits.

116. A cette demande d'aide provisoire jeune majeur, souvent inexistante, s'ajoute théoriquement le contrat d'engagement jeune (CEJ) prévu à l'article L. 5131-6 du code du travail, réservé aux jeunes de 16 à 25 ans qui ne sont pas en formation ou pas scolarisés et rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi. Il peut être proposé aux mineurs non accompagnés lors de l'entretien de préparation à la majorité, mais il s'agit d'un dispositif moins complet que l'APJM. Le cumul de l'APJM et du contrat d'engagement jeune est possible, mais suppose une coordination entre l'ASE, les missions locales et France Travail (248), rarement effective.

Recommandation n° 62 : La CNCDH recommande de renforcer la formation des professionnels aux dispositifs d'accompagnement à la sortie de la protection de l'enfance afin qu'ils soient proposés aux mineurs non accompagnés, dans le temps nécessaire à leur mise en place. La CNCDH recommande d'améliorer la coordination et la communication entre les acteurs sociaux et institutionnels.

Recommandation n° 63 : La CNCDH recommande d'inclure, dans le projet d'accès à l'autonomie, un accompagnement aux démarches pour déposer une demande d'asile ou pour obtenir un titre de séjour lors du passage à la majorité.

2. Le recours trop aléatoire au contrat jeune majeur

117. Afin de sécuriser le passage à la majorité, le dispositif du contrat jeune majeur a été créé afin de soutenir les jeunes au-delà de 18 ans dans leur insertion sociale et professionnelle, en leur assurant un cadre éducatif jusqu'à leur autonomie (249). La loi du 7 février 2022 *relative à la protection des enfants* a renforcé son cadre légal en consacrant l'obligation pour les départements de proposer cet accompagnement aux jeunes confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE), et ne bénéficiant pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants jusqu'à leurs 21 ans (250).

118. Toutefois la mise en place effective de ce dispositif se heurte à de nombreuses difficultés. D'une part, comme l'a constaté la Cour des comptes (251), de fortes disparités territoriales persistent. Bien que les départements soient obligés d'étendre la prise en charge au-delà des 18 ans, celle-ci est assortie de limites, comme la condition de ressources. De plus, dans certains départements, les contrats sont limités à quelques mois, voire refusés systématiquement. Cette diversité des pratiques nuit à l'égalité des droits et pousse certains jeunes vers des dispositifs moins protecteurs, comme le contrat d'engagement jeune, qui ne répond pas à leurs besoins spécifiques. Les conseils départementaux ajoutent parfois des conditions non prévues par les textes pour accorder, refuser ou interrompre une prise en charge, comme l'obligation de justifier du suivi d'une formation ou de présenter des perspectives d'insertion. Ces inégalités de traitement peuvent exposer les jeunes à des situations de danger : par exemple, lorsque l'accompagnement des victimes de traite des êtres humains cesse à 18 ans, cela les expose de nouveau à un risque d'emprise par des réseaux.

119. Ces inégalités de traitement ont été aggravées par la loi du 26 janvier 2024 visant à contrôler l'immigration et améliorer l'intégration des ressortissants étrangers en France, en contradiction avec les avancées de la loi Taquet. En effet, les jeunes faisant l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français (OQTF) ont été exclus du droit de bénéficier d'un accompagnement jeune majeur (252). L'OQTF étant valable trois ans depuis la loi du 26 janvier 2024, l'insertion des jeunes concernés devient extrêmement périlleuse. Si certains départements poursuivent l'accompagnement malgré l'OQTF, d'autres interrompent la prise en charge brutalement, et ce alors même qu'un recours contre l'OQTF a été formé. Or, il est fréquent que les décisions d'OQTF soient annulées par les tribunaux et certains départements se sont vu enjoindre par le juge des référés de réintégrer les jeunes concernés au sein de leur dispositif de protection de l'enfance. Si le retour de ces jeunes au sein de l'ASE est indispensable à la reprise de leur parcours, l'interruption du suivi, même brève, a de graves conséquences sur leur situation scolaire, professionnelle, administrative, financière mais également sur leur santé mentale. La CNCDH, comme elle l'a exprimé, est très préoccupée par cette disposition qui met en péril la poursuite de l'accompagnement vers l'autonomie et laisse craindre un désinvestissement des départements à cette étape pourtant charnière de la prise en charge des jeunes (253). La CNCDH estime peu logique de prendre en charge des enfants et de leur offrir des perspectives d'insertion si c'est pour les exposer à une mesure d'éloignement lorsqu'ils atteignent la majorité. Les jeunes ayant contesté une OQTF et dont les recours sont pendants devraient pouvoir bénéficier, de plein droit, de la poursuite de leur prise en charge en protection de l'enfance en qualité de jeune majeur de moins de 21 ans précédemment confié à l'ASE (254).

Recommandation n° 64 : La CNCDH recommande l'abrogation de l'article 44 de la loi du 26 janvier 2024 visant à contrôler l'immigration et améliorer l'intégration des ressortissants étrangers en France qui a exclu les jeunes sous OQTF du bénéfice du contrat jeune majeur.

Recommandation n° 65 : La CNCDH recommande la mise en place d'un mécanisme de contrôle de l'application des dispositions de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, en particulier celles relatives à l'accompagnement des jeunes majeurs.

3. *Le difficile accès au séjour*

120. A 18 ans, si certains mineurs non accompagnés obtiennent une carte de séjour et poursuivent régulièrement leur parcours sur le territoire français, d'autres passent du statut d'enfant à protéger à celui d'étranger en situation irrégulière, la plupart des jeunes ayant des difficultés d'accès au séjour. C'est pourquoi le passage à la majorité doit nécessairement s'accompagner d'une sécurisation de la situation administrative des jeunes non accompagnés. La loi leur offre la possibilité de demander un titre de séjour, dont l'octroi dépend de l'âge auquel ils ont été pris en charge par l'ASE. Pour les mineurs justifiant de trois ans révolus de prise en charge à l'ASE, donc confiés avant l'âge de 15 ans, la voie de la déclaration de la nationalité française peut leur être ouverte (255). Or, bien souvent, la reconstitution d'état civil n'est pas anticipée par les départements. Ce défaut d'accompagnement réduit à néant leur déclaration de nationalité et n'est pas rattrapable, les empêchant d'accéder à un statut stable. Les mineurs arrivés en France et pris en charge avant leurs 16 ans peuvent également déposer une demande de titre de séjour avant leur 19ème anniversaire (256). Ils bénéficient alors d'un titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale » sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de la formation, de la nature de leurs liens avec la famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur leur insertion dans la société française. Ces conditions, non cumulatives, sont évaluées par la préfecture. Si cette dernière envisage un refus, elle doit consulter la commission du titre de séjour pour obtenir un avis (257). Cependant, en pratique, cette consultation est très rarement effectuée, ce qui constitue une irrégularité juridique substantielle susceptible d'entacher la légalité de la décision préfectorale. C'est la préfecture qui doit prouver, par exemple, l'existence d'un lien avec la famille restée au pays d'origine ou le caractère non-sérieux de la formation scolaire.

121. Les mineurs non accompagnés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) après leur 16^e anniversaire peuvent, à leur majorité, solliciter un titre de séjour au titre de l'admission exceptionnelle au séjour prévue à l'article L. 435-3 du Ceseda (258). Ce dispositif, laissé à l'appréciation du préfet, permet, sauf menace à l'ordre public, la délivrance d'une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire », à condition que la personne justifie, notamment, suivre depuis au moins six mois une formation qualifiante, de type CAP ou baccalauréat professionnel. En principe, ce titre peut être demandé « dans l'année qui suit le dix-huitième anniversaire ». Toutefois, le cadre juridique applicable est complexe et ambigu. En effet, la partie réglementaire (article R. 431-5 du Ceseda) impose aux personnes ne remplissant pas immédiatement les conditions de délivrance du titre de séjour de présenter leur demande dans un délai de deux mois suivant leur majorité. Cette interprétation a été confirmée par une décision du Conseil d'Etat (259) qui a jugé qu'une potentielle éligibilité au titre de séjour, prévue à l'article L. 435-3 du Ceseda, ne dispense pas de respecter ce délai de deux mois, à défaut de quoi une obligation de quitter le territoire (OQTF) peut légalement être prononcée. Dans la pratique, les acteurs de terrain constatent que, même lorsque les jeunes remplissent l'ensemble des conditions prévues par les textes, l'octroi de la carte de séjour demeure incertain et relève d'une appréciation discrétionnaire de la préfecture. En conséquence, il est généralement conseillé de ne déposer la demande qu'une fois tous les critères réunis, en particulier les six mois de formation qualifiante, quitte à attendre plusieurs mois après la majorité – parfois jusqu'à 18 ans et 9 mois. Cette exigence s'avère difficile à remplir pour de nombreux jeunes, notamment ceux dont la prise en charge est tardive ou dont le parcours scolaire a été longuement interrompu, et qui nécessitent un accompagnement renforcé avant d'accéder à une formation professionnelle.

122. La CNCDH considère que les trois conditions pour bénéficier des titres de séjour ne favorisent pas l'accès au séjour. La condition relative à la formation produit un effet d'exclusion, en particulier pour ceux qui, bien que disposant des capacités nécessaires, ne peuvent satisfaire immédiatement aux exigences de durée et de nature de la formation. En outre, les jeunes sont souvent orientés de manière contrainte vers des filières professionnelles, sans considération pour leurs souhaits ou aptitudes. Cette orientation forcée compromet à la fois leur scolarité et leurs chances de régularisation. L'éventualité d'un titre de séjour « étudiant » demeure très marginale dans les faits, alors qu'elle devrait être examinée avec sérieux. L'absence d'accès à des filières générales pour ceux qui y auraient droit constitue une limitation injustifiée de leurs perspectives éducatives, compromettant à la fois leur scolarité et leurs chances d'obtenir un titre de séjour. Si le jeune poursuit des études, la délivrance d'un titre de séjour « étudiant » peut également être examinée.

123. En deuxième lieu, la CNCDH s'étonne du rôle déterminant accordé aux liens familiaux dans l'évaluation de la demande de régularisation. Alors que les liens familiaux sont quasiment inexistant, voire niés au moment de l'évaluation (260), ils sont parfois recherchés lorsque les jeunes sont pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE). Pour les aider à se construire, il apparaît peu pertinent, voire discriminatoire, que l'existence de liens familiaux jugés « stables » puisse constituer un obstacle à l'octroi d'un titre de séjour. De plus, la capacité des autorités administratives à apprécier la qualité de ces liens interroge. En l'absence de critères définis par la loi, l'appréciation de ces liens repose sur un pouvoir discrétionnaire inquiétant, peu compatible avec la protection des droits fondamentaux.

124. La CNCDH s'interroge sur la pratique consistant à subordonner la délivrance du titre de séjour à l'avis d'une structure éducative, généralement une association, quant à « l'insertion de l'étranger dans la société française ». Si cet avis n'a, en droit, qu'une valeur informative, de nombreuses préfectures en font une condition implicite, voire décisive, de l'instruction du dossier, exigeant un rapport détaillé de la structure. Cette pratique soulève deux difficultés majeures : d'une part, la notion d'« insertion dans la société française » n'est définie ni par la loi ni par la jurisprudence, ce qui la rend difficile à évaluer ; d'autre part, les structures éducatives ne disposent ni

de la compétence, ni de la légitimité, pour se prononcer sur des questions relevant du droit des étrangers, notamment sur le bien-fondé de l'octroi ou non d'un titre de séjour.

125. La sécurisation de la situation administrative lors du passage à la majorité passe par l'octroi d'un titre de séjour de plein droit et doit faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, afin d'éviter que des demandes anticipées par les conseils départementaux ne soient rejetées pas les préfetures, dont certaines procèdent à une nouvelle analyse des documents d'état civil pourtant déjà discutés et validés par le juge judiciaire.

126. Il convient de rappeler que la majorité des mineurs pris en charge par la protection de l'enfance ont plus de 16 ans (voir partie 1). Cette donnée explique en partie pourquoi nombre d'entre eux sont officiellement pris en charge après leur 16^e anniversaire. En effet, même lorsqu'un jeune se présente à l'ASE avant ses 16 ans, les démarches d'évaluation et de décision peuvent être longues, retardant l'ordonnance du juge des enfants. Il est toutefois important de souligner qu'une demande de prise en charge « avant 16 ans » peut être formée si le jeune peut justifier d'une mise à l'abri (accueil provisoire d'urgence) avant cet âge, même si la décision judiciaire intervient après. D'autre part, les réseaux de traite des êtres humains, qui ont une influence particulièrement forte sur les mineurs non accompagnés les plus jeunes, font en sorte de les éloigner d'un accompagnement par l'ASE. Par ailleurs, la CNCDH estime que l'existence de régimes différenciés en matière d'accès au séjour selon l'âge d'arrivée sur le territoire national n'est pas justifiée. Les obstacles rencontrés par un mineur arrivé à 14 ans ne diffèrent pas substantiellement de ceux rencontrés par un jeune arrivé à 16 ans, notamment en ce qui concerne l'accès à la formation, à l'accompagnement juridique ou à la régularisation administrative. Or, peu de jeunes bénéficient d'un accompagnement effectif par les travailleurs sociaux ou les structures éducatives dans la constitution de leur demande de titre de séjour, ce qui accroît encore les inégalités d'accès aux droits.

127. Enfin, la CNCDH tient à rappeler son inquiétude sur l'application de la loi du 26 janvier 2024 précitée introduisant la notion de menace à l'ordre public comme motif de refus de délivrance, de non-renouvellement ou de retrait des titres de séjour (261). Cette notion floue permet, par exemple, qu'une mention sur le fichier de traitement d'antécédents judiciaires (TAJ), y compris au titre d'une mesure de garde à vue suivie d'un classement sans suite, puisse être utilisée par la préfecture pour refuser l'octroi d'un titre de séjour. Elle note, avec intérêt, que le Conseil constitutionnel a censuré une disposition de la loi du 26 janvier 2024 qui permettait le placement en rétention des demandeurs d'asile sur le fondement de la notion de menace à l'ordre public (262).

Recommandation n° 66 : La CNCDH recommande de prévoir, pour tous les mineurs non accompagnés, quel que soit leur âge, lors de la prise en charge par la protection de l'enfance, la délivrance de plein droit du titre de séjour portant vie privée et familiale et de faciliter les démarches administratives afférentes.

Recommandation n° 67 : La CNCDH recommande d'améliorer la formation des professionnels qui accompagnent les mineurs non accompagnés, notamment sur la régularisation administrative.

Recommandation n° 68 : La CNCDH recommande de constituer, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, les dossiers de demande de titre de séjour suffisamment en amont de la majorité pour éviter la délivrance d'une OQTF.

128. Par ailleurs la CNCDH s'inquiète de la création, par l'arrêté du 30 avril 2021 (263), de l'annexe 10 du Cesda qui fixe la liste des pièces justificatives pour la délivrance de certains titres de séjour. En vertu de cette liste, les mineurs non accompagnés arrivés avant 16 ans ou ceux arrivés entre 16 et 18 ans doivent fournir les justificatifs de « décision judiciaire de placement » au service de l'ASE. Or, certaines préfetures refusent d'octroyer les titres de séjour au motif de l'absence de décision judiciaire, ou alors octroient un titre avec une mention moins favorable. En effet, pour la CNCDH, cette demande de justificatif de décision judiciaire est problématique car elle exclut *de facto* les jeunes confiés à l'ASE dans le cadre d'une mesure administrative, et non judiciaire. Il peut s'agir, par exemple, d'un jeune de nationalité étrangère présent en France avec au moins l'un de ses parents, pris en charge par l'ASE dans le cadre d'un contrat d'accueil provisoire signé par les parents, et non d'une décision de jugement en assistance éducative. Cela peut concerner également un jeune non accompagné pris en charge dans le cadre d'une mise à l'abri le temps de passer l'évaluation de minorité et d'isolement, jeune pour lequel cette période n'est pas prise en considération dans le cadre du calcul relatif l'âge de sa prise en charge. Dès lors, un jeune ne pourra avoir accès à la délivrance d'un titre de séjour « vie privée et familiale » au titre de l'article L.423-22 du Cesda s'il a été mis à l'abri à l'âge de 15 ans, mais placé à l'ASE par l'autorité judiciaire après ses 16 ans. Il convient dès lors de modifier l'arrêté du 30 avril 2021 créant l'annexe 10 du Cesda.

Recommandation n° 69 : La CNCDH recommande de modifier l'arrêté du 30 avril 2021 créant l'annexe 10 du Cesda, en supprimant la mention « judiciaire » des dispositions relatives aux articles L. 423-22 et L.435-3 du Cesda.

*
* *

La CNCDH rappelle l'urgence de mettre en place une politique de protection de l'enfance qui inclut les mineurs non accompagnés afin que leurs droits soient pleinement respectés, en conformité avec les obligations internationales de la France.

La CNCDH réitère la nécessité d'établir une instance interministérielle pérenne et indépendante, dotée de moyens budgétaires suffisants, chargée de la protection de tous les enfants, dont les mineurs non accompagnés. Seul un pilotage politique de la protection de l'enfance harmonisé, stable et engagé en faveur de tous les enfants permettra de garantir les droits des mineurs non accompagnés. Cette obligation de l'Etat est désormais une urgence.

Synthèse des recommandations

Recommandation n° 1 : La CNCDH recommande d'inclure explicitement les Outre-mer dans tous les outils de suivi nationaux de protection de l'enfance.

Recommandation n° 2 : La CNCDH réitère sa recommandation d'appliquer la Charte sociale européenne aux territoires ultramarins afin d'assurer un traitement égal à l'ensemble de sa population en faveur de l'effectivité des droits.

Recommandation n° 3 : La CNCDH recommande que la statistique gouvernementale permette d'avoir une connaissance exhaustive du nombre de mineurs non accompagnés en France métropolitaine et dans les territoires d'outre-mer afin d'améliorer l'évaluation de leurs besoins, de leur accompagnement et de leur prise en charge. A cette fin, elle recommande de créer, en cohérence avec l'Observatoire national de protection de l'enfance (ONPE), et en lien avec l'INSEE, un outil national permettant de recenser, croiser et publier annuellement les statistiques relatives au nombre de mineurs non accompagnés présents sur le territoire national afin de mettre en place une politique publique de protection de tous les enfants, mineurs isolés inclus.

Recommandation n° 4 : La CNCDH recommande de créer une nouvelle méthodologie de recueil de données intégrant un suivi longitudinal individualisé de chaque jeune arrivant sur le territoire jusqu'à la décision de reconnaissance ou non de minorité. Ces données devraient comprendre une agrégation des présentations au conseil départemental, des mises à l'abri et des demandes de remboursement afférentes, des décisions des conseils départementaux et, du nombre de recours, du taux de reconnaissance par juridiction, des juridictions pour enfants, des cours d'appel, de la Cour de cassation, dans le respect du droit au respect de la vie privée. La CNCDH recommande d'agréger les données par âge et par sexe.

Recommandation n° 5 : La CNCDH recommande d'appliquer le principe de la présomption de minorité et de l'inscrire expressément dans la loi. Elle recommande de rendre le recours contre la décision de non-reconnaissance de minorité suspensif et de garantir une prise en charge inconditionnelle en protection de l'enfance (hébergement, santé, formation), jusqu'à la décision judiciaire statuant sur la minorité. Cette présomption entraînerait la désignation d'un administrateur *ad hoc* dès l'arrivée sur le territoire ainsi que l'assistance d'un avocat.

Recommandation n° 6 : La CNCDH recommande la saisine de l'autorité judiciaire dès l'accueil provisoire d'urgence et dans l'attente de la décision du juge, qu'une mesure de placement provisoire soit ordonnée.

Recommandation n° 7 : Pour préparer effectivement l'évaluation, la CNCDH recommande de formaliser dans la loi la période de répit préalable à l'évaluation, afin de permettre au mineur non accompagné de se reposer, de bénéficier un premier examen de ses besoins en santé, dans un climat de confiance, et d'être informé clairement sur ses droits ainsi que sur les dispositifs de protection existants.

Recommandation n° 8 : La CNCDH recommande que l'avis de la PAF soit communiqué en totalité à la personne qui demande une reconnaissance de sa minorité.

Recommandation n° 9 : La CNCDH recommande qu'un contrôle juridictionnel des analyses de la PAF soit effectué par le juge des enfants.

Recommandation n° 10 : La CNCDH recommande de renforcer le rôle des autorités françaises dans l'accompagnement des jeunes aux fins d'obtenir les documents d'état civil dans leur pays d'origine, et de les accompagner auprès des consulats, sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Recommandation n° 11 : La CNCDH recommande que le conseil départemental assiste dans leurs démarches les jeunes issus de pays pour lesquels une exigence de légalisation existe. Elle recommande que le juge enjoigne au conseil départemental de le faire en cas de carence.

Recommandation n° 12 : La CNCDH recommande de prendre en compte tout commencement de preuve documentaire présenté par le mineur.

Recommandation n° 13 : La CNCDH recommande à l'autorité judiciaire de se saisir davantage du jugement supplétif, et notamment que le ministère public dépose une requête pour obtenir un jugement supplétif de naissance.

Recommandation n° 14 : La CNCDH recommande de systématiser la désignation par l'autorité judiciaire de traducteurs, dont le coût ne soit pas à la charge des mineurs.

Recommandation n° 15 : La CNCDH recommande de prévoir un soutien effectif de l'Etat pour faciliter l'obtention et la traduction de documents d'identité. En cas de « surlégalisation », la CNCDH recommande le recours à l'ordonnance de placement provisoire pour permettre au jeune d'être effectivement accompagné dans cette démarche.

Recommandation n° 16 : La CNCDH recommande d'uniformiser les pratiques d'évaluation sur le territoire afin de garantir une égalité de traitement et de procéder à une évaluation respectueuse de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Recommandation n° 17 : La CNCDH recommande de renforcer l'attractivité du métier d'évaluateur et d'en augmenter les effectifs ainsi que d'améliorer la formation, qui doit être davantage axée autour des droits de l'enfant, avec un renforcement du repérage des facteurs potentiels de danger et d'éventuelles fragilités psychiques liées au parcours migratoire.

Recommandation n° 18 : La CNCDH recommande la mise en place d'un enregistrement sonore des évaluations, à l'instar de la procédure de demande d'asile devant l'OFPRA.

Recommandation n° 19 : La CNCDH recommande que la personne puisse être accompagnée, lors de l'entretien d'évaluation, par une personne compétente, telle qu'un avocat ou un administrateur *ad hoc*, afin de garantir ses droits et la qualité de la procédure, le bénéfice de l'aide juridictionnelle étant, le cas échéant, prévu.

Recommandation n° 20 : La CNCDH recommande de renforcer la pluridisciplinarité de l'évaluation qui pourrait être conduite avec au moins deux évaluateurs ayant des compétences ou une formation différente.

Recommandation n° 21 : La CNCDH réitère sa recommandation d'interdire purement et simplement les tests osseux et tout test physique aux fins de détermination de l'âge. Elle recommande de modifier le code civil en conséquence.

Recommandation n° 22 : La CNCDH recommande l'abrogation du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM) qui tend à considérer les mineurs non accompagnés davantage comme des étrangers que comme des enfants. Plus généralement, la CNCDH recommande la prohibition de tout recours au fichage des mineurs, contraire à leurs droits fondamentaux.

Recommandation n° 23 : La CNCDH recommande l'effacement des données issues du fichier AGDREF2 (Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France) accessibles via le fichier AEM, afin de garantir la protection des données personnelles des mineurs non accompagnés et de prévenir tout usage détourné à des fins de contrôle migratoire.

Recommandation n° 24 : La CNCDH recommande de désigner, sans délai, un administrateur *ad hoc* pour les mineurs dès leur présentation aux autorités : police aux frontières, police et gendarmerie, conseil départemental.

Recommandation n° 25 : La CNCDH recommande que l'indépendance et l'impartialité de l'administrateur *ad hoc* soient garanties.

Recommandation n° 26 : La CNCDH recommande de revaloriser la fonction d'administrateur *ad hoc* et de renforcer leur formation, notamment à la question spécifique des mineurs non accompagnés.

Recommandation n° 27 : La CNCDH recommande, en cas d'appel interjeté par le département, le maintien de l'assistance du mineur par un avocat et d'un administrateur *ad hoc*, pour se conformer aux garanties du procès équitable.

Recommandation n° 28 : La CNCDH recommande d'ajouter un alinéa supplémentaire à l'article 390 du code civil afin de spécifier qu'il s'applique aux mineurs non accompagnés sans représentant légal sur le territoire, quel que soit le statut des parents.

Recommandation n° 29 : La CNCDH recommande de mettre en place un régime de tutelle ayant les attributions de l'exercice de l'autorité parentale et adapté aux mineurs non accompagnés, qui permette une gestion globale de leur personne et de leurs biens, et la protection de leurs revenus jusqu'à leur majorité.

Recommandation n° 30 : La CNCDH recommande d'augmenter le nombre de juge des enfants et de renforcer leurs équipes, grâce notamment à des juristes assistants spécialisés sur ces dossiers.

Recommandation n° 31 : La CNCDH recommande, à l'instar du rapport sur la « *justice de protection* » rédigé à l'occasion des Etats généraux de la justice, une saisine systématique du juge aux affaires familiales statuant en qualité de juge des tutelles par le juge des enfants ou le parquet, dans un délai maximal de trois mois à compter de la première décision de placement du juge des enfants.

Recommandation n° 32 : La CNCDH recommande de prévoir l'assistance d'un même avocat pour le mineur, dans la mesure du possible spécialisé en protection de l'enfance, tout au long de la procédure afin de garantir une représentation effective de l'enfant. Cette désignation s'accompagnera nécessairement d'une réflexion sur l'aide juridictionnelle.

Recommandation n° 33 : La CNCDH recommande que les mineurs non accompagnés bénéficient d'une dotation financière équivalente à celle accordée aux autres enfants confiés à la protection de l'enfance, afin d'assurer une égalité de traitement effective et une prise en charge adaptée à leurs besoins en mettant en place le taux d'encadrement qui était prévu par la loi Taquet.

Recommandation n° 34 : La CNCDH recommande de renforcer le soutien financier de l'Etat aux conseils départementaux, et de l'élargir à un financement *a posteriori* de l'ensemble de la phase d'évaluation jusqu'à la décision définitive de l'autorité judiciaire.

Recommandation n° 35 : La CNCDH recommande que les départements respectent le principe d'égalité de tous les enfants et leur assurent une prise en charge complète et adaptée à leurs besoins.

- si l'accompagnement nécessite des démarches spécifiques (accompagnement vers le droit au séjour ou la demande d'asile ou encore reconstitution des documents d'état civil), la CNCDH recommande que l'intégralité des dispositifs en matière de protection de l'enfance leur soit effectivement accessible, sans restriction ni traitement différencié ;
- la CNCDH recommande, en cas de dispositif spécifique, qu'il comporte les mêmes garanties et référentiels que les autres structures de protection de l'enfance du département.

Recommandation n° 36 : Comme elle l'a préconisé précédemment la CNCDH réitère sa recommandation de désigner un administrateur *ad hoc* dès la demande de protection, et en cas de demande d'asile.

Recommandation n° 37 : La CNCDH recommande, dès qu'un mineur se présente pour déposer une demande d'asile, d'enregistrer les premières données, et date de naissance déclarée, sans attendre la désignation d'un administrateur *ad hoc*.

Recommandation n° 38 : La CNCDH recommande d'informer systématiquement les mineurs non accompagnés, dans une langue qu'ils comprennent, de l'ensemble de leurs droits, y compris de la possibilité de demander l'asile. A ce titre elle recommande de renforcer la formation des professionnels – notamment les travailleurs sociaux, associations et administrateurs *ad hoc* – afin qu'ils soient en mesure d'accompagner les jeunes tant dans l'évaluation de leurs besoins de protection internationale que dans le respect de leur parcours, de leur volonté et de leur intérêt supérieur.

Recommandation n° 39 : La CNCDH recommande de garantir un accès aux conditions matérielles d'accueil aux mineurs non accompagnés demandeurs d'asile, dès lors que leur minorité est contestée.

Recommandation n° 40 : La CNCDH, en rappelant que les actes d'état civil établis par l'OFPRA et les informations qu'ils contiennent sont réputés faire foi, recommande d'appliquer la force probante attachée aux actes authentiques délivrés par l'OFPRA.

Recommandation n° 41 : La CNCDH recommande d'interdire l'enfermement de tous les enfants en situation de migration, en particulier lors des contrôles aux frontières.

Recommandation n° 42 : La CNCDH recommande de ne pas appliquer le critère du premier pays d'entrée pour déterminer l'Etat responsable de la demande d'asile aux mineurs non accompagnés, afin de faciliter le dépôt d'une demande d'asile en France.

Recommandation n° 43 : La CNCDH recommande, afin de garantir une prise en charge adaptée et une scolarisation rapide des élèves allophones, d'augmenter le nombre de centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés (CASNAV) et les structures d'accueil type unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A).

La CNCDH recommande également :

- d'améliorer le lien entre les enseignants UPE2A et les autres enseignants pour augmenter l'intégration des élèves dans leurs classes de référence ;
- d'augmenter le nombre de professeurs formés à l'accompagnement de ces publics.

Recommandation n° 44 : La CNCDH recommande, conformément au respect du droit à l'instruction, d'assurer la scolarisation des mineurs non accompagnés dès la phase d'évaluation.

Recommandation n° 45 : La CNCDH recommande d'augmenter l'offre de tests proposés par le CASNAV et d'augmenter le nombre de classes UPE2A ainsi que le nombre de professeurs dédiés.

Recommandation n° 46 : La CNCDH recommande d'améliorer le suivi scolaire des enfants non pris en charge par l'ASE et en recours, afin de les intégrer plus vite dans un parcours scolaire de droit commun et d'éviter les ruptures dans les apprentissages.

Recommandation n° 47 : La CNCDH recommande d'assurer à tous les mineurs étrangers présents sur le territoire un accès aux activités sportives, culturelles et aux loisirs.

Recommandation n° 48 : La CNCDH recommande de renforcer la formation des soignants et personnels médicaux à la spécificité de la prise en charge des mineurs non accompagnés, notamment s'agissant de la possibilité d'accomplir certains actes sans représentation légale, actes médicaux usuels ou non, etc.).

Recommandation n° 49 : La CNCDH recommande, dès l'accueil provisoire d'urgence, de procéder systématiquement à un bilan de santé complet des mineurs non accompagnés. La CNCDH recommande de mettre en place un protocole national de prise en charge des soins et de coordination des parcours de soins.

Recommandation n° 50 : La CNCDH recommande l'ouverture d'une couverture maladie complète et universelle, dès l'arrivée sur le territoire des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés.

Recommandation n° 51 : La CNCDH recommande de renforcer l'information sur l'accès à la santé, notamment par la mise en place d'ateliers sur des thématiques comme la sexualité ou l'alimentation. Elle recommande la mise en place systématique d'un interprétariat à chaque étape du parcours de soins.

Recommandation n° 52 : La CNCDH recommande de renforcer la prise en charge psychologique des mineurs non accompagnés et de sensibiliser davantage les professionnels à l'impact des traumatismes sur le comportement des jeunes.

Recommandation n° 53 : La CNCDH recommande de mettre en place un accompagnement en addictologie pour les mineurs non accompagnés qui en ont besoin.

Recommandation n° 54 : La CNCDH réitère sa recommandation d'établir, quelle que soit la forme de traite, un mécanisme national d'identification, d'orientation et de protection des victimes et de prévoir une formation de tous les acteurs pouvant être en contact avec des mineurs non accompagnés (social, police, justice, santé, éducation, sports, culture).

Recommandation n° 55 : La CNCDH recommande un accès immédiat à une mise à l'abri et à un accompagnement adapté pour les mineurs susceptibles d'être victimes de traite des êtres humains.

Recommandation n° 56 : La CNCDH recommande la mise en place de campagnes d'information et d'éducation pour lutter contre les idées reçues sur les mineurs non accompagnés, aux fins de permettre aux professionnels de l'enfance, et plus largement au grand public, de mieux connaître le phénomène et mieux repérer les mineurs victimes d'exploitation.

Recommandation n° 57 : La CNCDH recommande que, s'agissant des mineurs victimes, la présomption permettant de caractériser à leur encontre la commission de l'infraction de traite des êtres humains (article 225-4-1 [II] du code pénal), soit accompagnée d'une présomption de contrainte, cause d'irresponsabilité pénale pour le mineur ayant commis un crime ou un délit dans ce cadre. La CNCDH recommande de compléter l'article 225-4-1 (3°) du code pénal par la prévision de « la particulière vulnérabilité ou dépendance résultant de la précarité de la situation économique ou sociale de la victime ».

Recommandation n° 58 : La CNCDH recommande de former tous les acteurs intervenant auprès des mineurs (magistrats, avocats, éducateurs PJJ et spécialisés, forces de police, services de soin et d'addictologie, administration pénitentiaire) aux « indicateurs de la traite à des fins de contrainte à commettre tout crime ou délit ».

et de renforcer la coopération entre tous ces acteurs pour mieux repérer les mineurs non accompagnés victimes de traite des êtres humains.

Recommandation n° 59 : La CNCDH recommande d'assurer une mise à l'abri des jeunes filles dans les dispositifs de la protection de l'enfance dès leur présentation aux autorités.

Recommandation n° 60 : La CNCDH recommande de renforcer les dispositifs d'accompagnement à la parentalité, notamment dans les centres maternels.

Recommandation n° 61 : La CNCDH recommande de renforcer la formation des professionnels afin d'améliorer l'accompagnement des jeunes filles ayant été victimes de violences sexuelles.

Recommandation n° 62 : La CNCDH recommande de renforcer la formation des professionnels aux dispositifs d'accompagnement à la sortie de la protection de l'enfance afin qu'ils soient proposés aux mineurs non accompagnés, dans le temps nécessaire à leur mise en place. La CNCDH recommande d'améliorer la coordination et la communication entre les acteurs sociaux et institutionnels.

Recommandation n° 63 : La CNCDH recommande d'inclure, dans le projet d'accès à l'autonomie, un accompagnement aux démarches pour déposer une demande d'asile ou pour obtenir un titre de séjour lors du passage à la majorité.

Recommandation n° 64 : La CNCDH recommande l'abrogation de l'article 44 de la loi du 26 janvier 2024 *visant à contrôler l'immigration et améliorer l'intégration* des ressortissants étrangers en France qui a exclu les jeunes sous OQTF du bénéfice du contrat jeune majeur.

Recommandation n° 65 : La CNCDH recommande la mise en place d'un mécanisme de contrôle de l'application des dispositions de la loi du 7 février 2022 *relative à la protection des enfants*, en particulier celles relatives à l'accompagnement des jeunes majeurs.

Recommandation n° 66 : La CNCDH recommande de prévoir, pour tous les mineurs non accompagnés, quel que soit leur âge, lors de la prise en charge par la protection de l'enfance, la délivrance de plein droit du titre de séjour portant vie privée et familiale et de faciliter les démarches administratives afférentes.

Recommandation n° 67 : La CNCDH recommande d'améliorer la formation des professionnels qui accompagnent les mineurs non accompagnés, notamment sur la régularisation administrative.

Recommandation n° 68 : La CNCDH recommande de constituer, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, les dossiers de demande de titre de séjour suffisamment en amont de la majorité pour éviter la délivrance d'une OQTF.

Recommandation n° 69 : La CNCDH recommande de modifier l'arrêté du 30 avril 2021 créant l'annexe 10 du Cesda, en supprimant la mention « judiciaire » des dispositions relatives aux articles L. 423-22 et L.435-3 du Cesda.

(1) Selon la Convention internationale des droits de l'enfant, un enfant est une personne de moins de 18 ans.

(2) Noémie Paté, *Minorité en errance. L'épreuve de l'évaluation des mineurs non accompagnés*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Le sens social », 2023, 283 p.

(3) Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

(4) CNCDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. Etat des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation)*, Assemblée plénière du 26 juin 2014, JORF n° 0156 du 8 juillet 2014, texte n° 92.

(5) Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

(6) V. par exemple, la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

(7) *Le Conseil de l'UE donne la définition suivante du « mineur non accompagné » : « la présente résolution concerne les ressortissants de pays tiers âgés de moins de 18 ans qui entrent sur le territoire des Etats membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux »* (Conseil de l'UE 26 juin 1997, Résolution concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers, JO n° C 221 du 19 juillet 1997, p. 23 et s., article 1).

(8) I. Debré, *Les mineurs isolés étrangers en France (rapport)*, Sénat, Paris 2010, p. 7.

(9) V. art. L. 112-3 du CASF « *La protection de l'enfance a également 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.* » et articles R. 221-11 à R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles sur les conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

(10) Observations finales concernant le rapport de la France valant sixième et septième rapports périodiques, 4 déc. 2023, CRC/C/FRA/CO/6-7.

(11) Mineurs isolés étrangers : comment mieux les protéger, France terre d'asile, rapport, 2020 ; selon la Défenseure des droits, un mineur non accompagné ou mineur isolé étranger est un enfant de moins de 18 ans, de nationalité étrangère, arrivé sur le territoire français sans être accompagné par l'un ou l'autre des titulaires de l'autorité parentale ou par un représentant légal ; Défenseur des droits, rapport ; Les mineurs non accompagnés au regard du droit, 3 février 2022.

(12) CNCDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. Etat des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation)*, Assemblée plénière du 26 juin 2014, JORF n° 0156 du 8 juillet 2014, texte n° 92.

(13) CRC, Observation générale n° 6 de 2005 A/61/41.

(14) V. le régime d'asile européen commun (RAEC), remplacé par le pacte sur la migration et l'asile (adopté en mai 2024), qui comprend, dans chacune des directives le composant, des dispositions spécifiques sur le traitement des mineurs non accompagnés.

(15) Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

(16) <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000039417594>

(17) Art. 375 et 388 du code civil.

(18) <https://droit.cairn.info/revue-critique-de-droit-international-prive-2018-4-page-810?lang=fr>: La définition du mineur non accompagné.

(19) CNCDH, *Avis sur le respect de la vie privée et familiale en protection de l'enfance : un droit fondamental difficilement assuré dans un dispositif en souffrance*, Assemblée plénière du 26 mai 2020, JORF n° 0132 du 31 mai 2020, texte n° 99 ; Assemblée nationale, Rapport d'enquête n° 1200 sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance, L. Miller et I. Santiago, enregistré à la présidence le 1^{er} avril 2025, p. 229 à 239.

(20) La sociologue Angelina Étiemble a identifié cinq figures d'enfants vulnérables : l'exilé, fuyant les conflits ou persécutions ; le mandaté, poussé par sa famille à devenir soutien économique ; l'exploité, contraint au travail clandestin ; le fugueur, coupant les liens avec sa famille ; et l'errant, vivant dans la rue et souvent engagé dans la délinquance ou la toxicomanie. Cette typologie, a été mise à jour en 2013, avec l'ajout de deux nouvelles figures : l'aspirant, recherchant une émancipation et de meilleures conditions de vie, et le rejoignant, dont la famille l'a confié à un proche ou qui cherche à retrouver un parent.

(21) V. Noémie Paté, *Minorité en errance. L'épreuve de l'évaluation des mineurs non accompagnés*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Le sens social », 2023, p.283.

(22) V. not. Sénat, rapport d'information n° 854 au nom de la commission des affaires sociales et de la commission des lois, H. Bourgi, L. Burgoa, X. Iacovelli et H. Leroy, enregistré à la Présidence le 20 septembre 2021 ; Assemblée nationale, rapport d'information n° 3974, commission des lois, J.-F. Elliaou et A. Savignat, enregistré à la présidence le 10 mars 2021.

(23) Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés, n° 3974, déposé le mercredi 10 mars 2021 ; https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b3974_rapport-information

(24) Assemblée nationale, Rapport d'enquête n° 1200 sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance, L. Miller et I. Santiago, enregistré à la présidence le 1^{er} avril 2025, p. 229 à 239.

(25) Cour des comptes, La prise en charge des mineurs non accompagnés, rapport, 17 décembre 2020.

(26) Observations finales concernant le rapport de la France valant sixième et septième rapports périodiques, 4 déc. 2023, CRC/C/FRA/CO/6-7.

(27) La DGEF a indiqué environ 55 % des dossiers. Depuis le déploiement d'AEM en 2019, parmi les 76 857 personnes enrôlées dans le dispositif : 9,2 % ont été évaluées majeures et 14,8 % ont été évaluées mineures par le conseil départemental. 2,3 % ont quitté le conseil départemental avant la fin de l'évaluation et 8,6 % des personnes ont déjà été évaluées par un autre département.

(28) Comme cela avait déjà été relevé dans un rapport sénatorial en 2017 : rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, par Mme E. Doineau et M. JP Godefroy, enregistré à la présidence le 28 juin 2017.

(29) A Calais, en raison d'une migration très marquée par des parcours de transit, il n'est pas rare que les jeunes entrent dans le dispositif de mise à l'abri pour quelques jours puis en ressortent, sans avoir procédé à l'évaluation.

(30) Il semblerait que le nombre de personnes évaluées plusieurs fois par des départements différents soit en diminution, ce qui serait dû au fichier AEM et au fait que les départements n'ont plus le droit, depuis la loi du 7 février 2022, de procéder à une nouvelle évaluation quand un mineur leur est confié.

(31) *Le Monde*, En trois ans, plus de 18 000 mineurs étrangers ont disparu en Europe, 19 avril 2021, lien au 30 avril 2025.

(32) UNICEF France, Grandir dans les outre-mer ; Etat des lieux des droits de l'enfant ; nov. 2023.

(33) Chambre régionale des comptes de Mayotte, Rapport d'observations définitives – Aide sociale à l'enfance du Département de Mayotte, 2019, p. 2.

(34) CNAPE, *La protection de l'enfance en Outre-mer, Pratiques et expériences innovantes*, octobre 2021.

(35) CEDH, *Moustahi c. France*, 25 juin 2020, req. n° 9347/14.

(36) CNCDH, Avis sur la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration (A – 2024 – 7), Assemblée plénière du 26 septembre 2024, JORF n° 0240 du 9 octobre 2024, texte n° 47.

(37) *Projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte*, n° 544, déposé le mardi 22 avril 2025.

(38) Collectivité territoriale de Guyane, 2020, Schéma territorial de prévention et de protection de l'enfance, 2020 – 2024.

(39) CNCDH, *Déclaration sur l'application de la Charte sociale européenne aux territoires ultramarins (D – 2024 – 5)*, Assemblée plénière du 26 septembre 2024, JORF n° 0237 du 5 octobre 2024, texte n° 86.

(40) <https://www.justice.gouv.fr/mission-nationale-mineurs-non-accompagnes>

(41) Mission mineurs non accompagnés, rapports annuels 2023 et 2022.

(42) Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, par Mme E. Doineau et M. JP Godefroy, enregistré à la présidence le 28 juin 2017.

(43) I. – *Le président du conseil départemental transmet au ministre de la justice le nombre total de mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille qui lui ont été confiés sur décision judiciaire et qui étaient pris en charge par le service d'aide sociale à l'enfance ou qui faisaient l'objet d'un accueil provisoire d'urgence au 31 décembre de l'année précédente, ainsi que le nombre total de majeurs de moins de vingt et un ans privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille qui étaient pris en charge par le service d'aide sociale à l'enfance au 31 décembre de l'année précédente. Cette transmission intervient avant le 31 mars de l'année en cours.*

II. – *A défaut de déclaration transmise dans le délai mentionné au I, le nombre de mineurs et de majeurs pris en charge au 31 décembre de l'année précédente est fixé à zéro.*

(44) <https://www.infomie.net/IMG/pdf/fiche-info-mna-octobre-2020.pdf> :

Au 31 décembre 2019, l'ADF évoque 40 000 MNA pris en charge alors que le chiffre officiel est de 31 009.

(45) <https://www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/en-france/824-mineurs-non-accompagnes-eclairage-statistique-mineurs-non-accompagnes-eclairage-statistique>

(46) Enquête menée entre le 1^{er} septembre et le 27 octobre 2023 auprès des 103 départements (71 ont répondu) ; <https://departements.fr/wp-content/uploads/2024/02/Enquete-Flash-ASE-MNA-VF.pdf>

(47) La Cour des Comptes précisait qu'en 2018 « les mineurs non accompagnés étaient 28 000 à être orientés vers les services spécialisés des départements (sur un total de 50 000 demandes) », alors que la MMNA comptait 17022 mineurs non accompagnés pris en charge pour la même année » et 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 ».

(48) Communication de la France concernant l'affaire *Khan c. France* (requête n° 12267/16), 21 janvier 2025.

(49) Ainsi, le rapport de la mission bipartite réunissant plusieurs services d'inspection et l'ADF, publié en 2018, indiquait que le taux d'accord au premier semestre 2017 « variait de 9 % à 100 % selon les départements ».

(50) <https://departements.fr/mna-lenquete-flash-des-departements/>

(51) V. Observations du syndicat de la magistrature, audition du 14 février 2024, mission d'information de la délégation aux droits des enfants sur les mineurs non accompagnés : l'évaluation réalisée montre que la cour infirme environ la moitié des décisions de placement des juges des enfants dont il est fait appel par les conseils départementaux (75, 77, 89, 91, 93, 94) mais seulement un quart des décisions de non-lieu (refus de placement) dont il est fait appel par le requérant.

V. Observations du syndicat de la magistrature, *ibid.*

(52) Ou très exceptionnellement comme dans le premier cas soumis au Comité des droits de l'enfant SEMA c. France.

(53) Plus un département reçoit de demandes et plus le taux de reconnaissance est faible.

(54) Mineur-es non accompagné-es refusé-es ou en recours de minorité : recensement national du 20/03/2024, Rapport, Coordination Nationale Jeunes Exilés en Danger.

(55) Il est à noter que les pays d'origine varient aussi selon les départements et les parcours migratoires. A Calais, les jeunes sont en majorité d'origine soudanaise ou de pays anglophones, avec une volonté d'aller en Angleterre.

(56) Mission mineurs non accompagnés, rapport annuel d'activités 2023.

(57) En 2018, 87 % des jeunes suivis par Médecins Sans Frontières ont déclaré avoir subi des violences durant leur migration. En 2021 37 % présentaient un syndrome psycho-traumatique grave à leur arrivée, et 50 % souffrent de troubles réactionnels à la précarité.

(58) Sydney GAULTIER, 2018, Stress post-traumatique et alliance thérapeutique auprès de mineurs non accompagnés.

(59) Art. L. 112-3, L. 221-2-4 et R. 221-11 à R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles.

(60) Guide et bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, publié le 23/12/2019, élaboré dans le cadre d'un groupe de travail pluri-partenarial, avec le concours du ministère de la justice, du ministère des solidarités et de la santé, du ministère de l'intérieur et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

(61) Observations finales concernant le rapport de la France valant sixième et septième rapports périodiques, 4 déc. 2023, CRC/C/FRA/CO/6-7.

(62) CRC, Observation générale n° 6, para. 31.

(63) Comité des droits de l'enfant - Décision CRC/C/92/D/130/2020 - S.E.M.A c. France- 25 janvier 2023.

(64) Cette décision rappelle également l'effet direct de plusieurs articles de la CIDE en droit français, notamment le droit à l'identité (art.8), qui interdit de remettre en cause des documents d'état civil sans vérification auprès des autorités étrangères émettrices et l'obligation de prévoir des garanties procédurales dans les phases de détermination de la minorité notamment le droit d'être accompagné d'une personne qualifiée pour respecter le droit à la parole de l'enfant (art. 12).

(65) Comité des droits de l'enfant – Décision CRC/C/96/D/132/2020 - U.A c. France – 21 mai 2024.

(66) Recommandation CM/Rec(2022)22 du Comité des ministres aux Etats membres sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration.

(67) CEDH, *Darboé et Camara c. Italie*, arrêt du 21 juillet 2022, req. n° 5797/17. A cet égard, la CNCDH s'interroge sur le récent arrêt de la CEDH (*A.C c. France*, arrêt du 16 janvier 2025, req. n° 15457/20) qui, en contradiction avec les décisions du Comité des droits de l'enfant a considéré que le cadre juridique français de la procédure de détermination de la minorité comportait en principe des garanties procédurales suffisantes et que la combinaison des recours internes remplissait les exigences liées au droit à un recours effectif. Toutefois, pour être reconnu comme effectif, la Cour a précisé que le recours doit être accessible en droit comme en pratique. Elle a en effet relevé des lacunes dans les informations transmises au requérant lors de la contestation de sa minorité, ce qui a conduit à renverser la présomption de minorité de manière non conforme aux garanties procédurales nécessaires. Or, le droit au recours pour les mineurs non accompagnés particulièrement vulnérables et dans une situation précaire pendant la période du recours connaît en pratique de nombreux obstacles. Une demande de renvoi devant la grande chambre de la Cour a été effectuée pour cette affaire.

(68) CEDH, *Darboe et Camara c. Italie*, arrêt du 12 juillet 2022, req. n° 5797/17.

(69) CEDH, *F.B. c. Belgique*, arrêt du 6 mars 2025, req n° 47836/21.

(70) Si les juridictions françaises sont encore réticentes à reconnaître la valeur juridique des décisions du Comité des droits de l'enfant, les décisions de la CEDH sont moins sujettes à questionnement dès lors que leur exécution fait l'objet d'une surveillance par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, bien que cette surveillance soit insuffisante pour assurer une exécution rapide et complète es arrêts de la Cour.

(71) tinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2F98%2F2&Lang=fr

(72) L'art. 388 al. 4 du code civil dispose que « *Les conclusions de ces examens, qui doivent préciser la marge d'erreur, ne peuvent à elles seules permettre de déterminer si l'intéressé est mineur. Le doute profite à l'intéressé.* »

(73) Civ. 1^{re} 12 janvier 2022, 20-17.343, Publié au bulletin.

(74) En effet, pour la 1^{re} chambre civile de la Cour de cassation, le doute ne profite au mineur que dans l'hypothèse où, en l'absence de documents d'identité valables, des examens radiologiques osseux ont été réalisés.

(75) A Paris, on observe une baisse du nombre de jeunes pris en charge par l'ASE durant cette période d'attente. Paris avait mis en place pendant la crise Covid un système via le 115 afin de proposer un hébergement durant le temps de recours, dispositif qui n'existait pas en Seine-Saint-Denis. Depuis un an, l'Etat s'est désengagé, laissant cette responsabilité à d'autres acteurs. En réponse, la Ville de Paris a ouvert des gymnases pour pallier ce manque d'hébergement. Cette situation reste une difficulté bien identifiée.

(76) Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

(77) Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, dite loi Taquet.

(78) L'article L. 221-2-4 al. 1^{er} du code de l'action sociale et des familles dispose que « *le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille*

met en place un accueil provisoire d'urgence. L'alinéa 2 précise qu'en vue d'évaluer la situation de la personne mentionnée au I et après lui avoir permis de bénéficier d'un temps de répit, le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires au regard notamment des déclarations de cette personne sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement ».

(79) Arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la participation forfaitaire de l'Etat à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, NOR : SSA1906009A.

(80) Décret n° 2023-1240 du 22 décembre 2023 modifiant les modalités de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées de la protection de leur famille et les modalités de versement de la contribution forfaitaire de l'Etat aux dépenses engagées par les départements pour l'évaluation de ces personnes.

(81) Art. R. 221-11. – I. – *La durée de l'accueil provisoire d'urgence prévu au I de l'article L. 221-2-4 est de cinq jours à compter du premier jour de la prise en charge de la personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille. L'accueil peut être prolongé deux fois pour la même durée.*

(82) V. la note d'InfoMIE sur l'hébergement dans les structures hôtelières des MNA et jeunes majeurs prise.es en charge par l'ASE : https://www.infomie.net/IMG/pdf/note_sur_l_hebergement_dans_des_structures_hotelieres-2.pdf ; <https://www.leparisien.fr/oiise-60/personne-ne-vient-nous-voir-la-detresse-des-mineurs-isoles-loges-illegalement-dans-un-hotel-de-loise-05-02-2025-OUILV3Y4FNADFM5NDQME6GJOOA.php>

(83) En 2024, cela avait été le cas par exemple de la Haute-Vienne (TA Limoges, Juge des référés, ordonnances n°s 2400036 et 2400037 du 12 janvier 2024), de l'Eure (TA Rouen, 2 avril 2024, ordonnance n° 24012523).

(84) Arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles relatif aux modalités de l'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, NOR : SSA1920987A, JORF n° 0273 du 24 novembre 2019.

(85) Art. L. 221-2-4 du code de l'action sociale et des familles.

(86) Art. L. 142-3 du Ceseda.

(87) Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 *pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.*

(88) Art. 388 du code civil.

(89) Guide et bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, publié le 23/12/2019, élaboré dans le cadre d'un groupe de travail pluri-partenarial, avec le concours du ministère de la justice, du ministère des solidarités et de la Santé, du ministère de l'intérieur et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

(90) Civ 1^{re}, 14 juin 1983, pourvoi n° 82-13.247.

(91) Paris, 24 févr. 1977, D. 1978. 168, note J. Massip ; Paris, 2 avr. 1998, Defrénois 1998. 1014, obs. J. Massip ; RTD civ. 1998. 651, obs. J. Hauser ; Paris, 3 nov. 1927, DP 1930. 2. 27 ; TGI Lille, 28 sept. 1995, D. 1997. 29, note X. Labbé ; Defrénois 1997. 709, obs. J. Massip.

(92) CEDH, *Dadouch c. Malte*, arrêt du 20 juillet 2010, req. n° 38816/0.

(93) Comité des droits de l'enfant, 4 février 2020, A.D. c/ Espagne, CRC/C/83/D/21/2017, §10.17 : l'Etat partie qui a refusé d'accorder toute valeur probante à l'acte de naissance attestant la minorité, sans même en avoir contrôlé la validité ni avoir vérifié les données qui y figuraient auprès des autorités du pays d'origine de l'auteur, n'a pas respecté l'identité de l'auteur.

(94) CRC/C/96/D/130/2020, paragraphe 8.5 et CRC/C/96/D/132/2020, paragraphe 8.3.

(95) CEDH, *Mugenzi c. France*, arrêt du 10 juillet 2014, req. N°52701/09 §51.

(96) Art.47 al.1 du code civil : « *Tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité.* »

(97) Ce principe est régulièrement rappelé par la Cour de cassation (voir notamment Civ 1^{re}, 6 juillet 2022, n° 22-12.509).

(98) Arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles relatif aux modalités de l'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille (NOR : SSA1920987A).

(99) Cour des comptes- Référé « la prise en charge des mineurs non accompagnés », 17 décembre 2020.

(100) Observation générale conjointe n° 23 du 16 novembre 2017 CRC/C/GC/23.

(101) Guide et bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, publié le 23/12/2019, élaboré dans le cadre d'un groupe de travail pluri-partenarial, avec le concours du ministère de la justice, du ministère des solidarités et de la santé, du ministère de l'intérieur et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

(102) Certaines ambassades et consulats regrettent de ne pas être sollicités pour savoir si un document avait été émis par leurs autorités et que la remise en cause de leurs docs par des personnes qui ne connaissent pas leur fonctionnement révélait aussi l'envie de la suprématie française... un travail en lien avec les autorités des pays d'origine est essentielle, et pas que pour vérifier les documents mais aussi pour permettre aux enfants d'avoir des docs d'état civil.

(103) Comité des droits de l'enfant - Décision CRC/C/92/D/130/2020 du 25 janvier 2023 - S.E.M.A c. France - Le Comité considère que l'Etat français a violé les articles 3, 8, 12, 20 (par. 1) et 37 (a) de la CIDE et de l'article 6 du Protocole facultatif.

(104) La légalisation est « *la formalité par laquelle les agents diplomatiques ou consulaires du pays sur le territoire duquel l'acte doit être produit attestent la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu.* » Article 2 de la Convention du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers dite « Convention de La Haye ».

(105) « *La seule circonstance que le législateur n'ait pas dispensé de légalisation les actes d'état civil produits en justice par des mineurs étrangers dans le cadre d'une demande de mesure d'assistance éducative ou dans des contentieux d'urgence les concernant ne peut, par elle-même, faire obstacle à ce que la protection à laquelle les intéressés ont droit soit le cas échéant assurée ou à ce qu'ils bénéficient des garanties attachées à leur minorité.* » (CE, réf., 12 février 2021, n° 448294).

(106) Civ. 1^{re}, 12 juill. 2023, n° 23-11.621.

(107) Auparavant la Cour de cassation avait admis qu'un document d'état civil étranger non légalisé pouvait constituer, au titre d'un faisceau d'indices, un élément de preuve de la minorité ; Civ. 1^{re}, 3 avr. 2019, n° 18-15.192.

(108) Selon l'article 55 du code civil. V. *Paris*, 3 nov. 1927, *D.P.* 1930, 2, 25 - Lorsqu'une personne est sans état civil connu, il doit lui en être constitué un par jugement déclaratif de naissance.

(109) Sauf dans l'hypothèse dans laquelle la délivrance d'un acte de notoriété peut y suppléer jusqu'à ce que la reconstitution ou la restitution des registres aient été effectuée.

(110) Civ. 1^{re}, 12 juill. 1960, *Bull. civ.*, I n° 386.

(111) Req. 2 nov. 1938 : *DP* 1939. I. 89, note R. Savatier ; Civ. 1^{re}, 15 mai 2019, n° 18-18.111.

(112) V. notamment CRC/C/83/D/24/2017 §9.2 ; CRC/C/85/D26/2017 §9.2 ; CRC/C/85/D/28/2017 § 9.2 ; CRC/C/83/D/21/2017 §10.2.

(113) Il est à noter que les taux de reconnaissance varient considérablement d'un département à l'autre, d'une période à l'autre et d'un évaluateur à l'autre. Selon la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), en 2016, ces taux allaient de 16 % à 100 % selon les départements, et cet écart est probablement encore plus marqué aujourd'hui. Evangeline Masson-Diez et Marjorie Gerbier-Aublanc, « Jeunes en exil », *Hommes & migrations*, 2021.

(114) Comité des droits de l'enfant - Décision CRC/C/92/D/130/2020 du 25 janvier 2023 - S.E.M.A c. France.

(115) *Ibid.*

(116) Noémie Paté, la mise à l'épreuve de la légitimité narrative comme contrepartie de l'accès à la protection des mineurs non accompagnés, *Revue Migrations société*, Vol. 32, n° 181 juillet– septembre 2020.

(117) Certains départements tentent de rendre leurs conclusions le jour de l'entretien d'évaluation et avant le début de l'après-midi, afin de permettre au jeune de prendre contact avec les services d'hébergement d'urgence en cas de non reconnaissance de la minorité.

(118) InfoMigrants, « “On a besoin d'aide” : à Marseille, des jeunes laissés à l'abandon par le département », 6 février 2024 : il a pu être indiqué au jeune en demande de reconnaissance de minorité que : « *l'intéressé ne semble pas intimidé par l'évaluateur [...], son langage et sa posture ne font pas ceux d'un adolescent mais d'un adulte [...]. Il ne présente pas les caractéristiques physiques d'un adolescent de 15 ans.* »

(119) Civ 1^{re}, 12 janv. 2022, n° 20-17.343.

(120) Civ. 1^{re}, 22 mai 2019, n° 18-22.738.

(121) CNCDH, Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne missions dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes - mars-avril 2018, Assemblée plénière du 19 juin 2018, *JORF* n° 0150 du 1^{er} juillet 2018, texte n° 24 ; *Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » tel qu'adopté par le Conseil des ministres le 21 février 2018*, Assemblée plénière du 2 mai 2018, *JORF* n° 0105 du 6 mai 2018, texte n° 28 ; *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national (...)*, Assemblée plénière du 26 juin 2014, *JORF* n° 0156 du 8 juillet 2014, texte n° 92.

(122) Observations finales concernant le rapport de la France valant sixième et septième rapports périodiques, 4 déc. 2023, CRC/C/FRA/CO/6-7.

(123) CEDS, *EUROCEF c/ France*, décision du 24 janvier 2018, réclamation n° 114/2015.

(124) CEDH, *FB c. Belgique*, arrêt du 6 mars 2025, req. n° 47836/21 ; Cour d'appel de Toulouse, Chambre spéciale des mineurs, Arrêt du 14 décembre 2018 n° 2018/261, RG 18/00232.

(125) Décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019 : le fait que seule l'autorité judiciaire peut décider d'y recourir et que cet examen ne peut être ordonné que si la personne en cause n'a pas de documents d'identité valables et si l'âge qu'elle allègue n'est pas vraisemblable, qu'il ne peut intervenir qu'après que le consentement éclairé de l'intéressé a été recueilli, dans une langue qu'il comprend, que l'existence d'une marge d'erreur doit être mentionnée dans les résultats de l'examen et que le test ne saurait constituer l'unique fondement pour déterminer l'âge de la personne concernée.

(126) Par ailleurs, la CNCDH tient à souligner que le contentieux de la contestation de l'ordonnance d'expertise d'âge osseux est complexe et de ce fait peu usité : pour exercer le droit de contester il faut d'abord demander une autorisation au premier président de la cour d'appel, solliciter un huissier de justice, former une demande d'aide juridictionnelle, autant de démarches qui tendent à décourager les requérants alors qu'ils sont déjà soumis à de nombreuses autres contraintes.

(127) Civ 1^{re} 18 oct. 2023, n° 23-14.252, V. *AJ Famille* 2024 p.44 Examens radiologiques osseux : des précisions sur l'octroi du bénéfice du doute ; Arrêt rendu par Cour de cassation ; Léa Jardin, 18-10-2023 ; n° 23-14.252 (619 F-D).

(128) Paris, 18 août 2017, RG n° 17/07585.

(129) Art. R. 221-15-1 du code de l'action sociale et des familles et Décr. n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes.

(130) Décision n° 2019-797 QPC du 26 juillet 2019.

(131) CE, 5 février 2020, n° 428478, Décret mineurs non accompagnés : Le Conseil d'Etat juge légal l'essentiel du décret qui permet d'associer les préfectures à l'évaluation de la minorité des étrangers isolés se déclarant mineurs, et qui crée à cette fin un fichier spécifique. Il apporte toutefois des précisions sur la façon de l'appliquer, afin d'éviter toute interprétation abusive.

(132) Décret n° 2020-768 du 23 juin 2020 modifiant les modalités de la contribution forfaitaire de l'Etat à la mise à l'abri et à l'évaluation de la situation des personnes se déclarant mineures et privées de la protection de leur famille.

(133) <https://www.unicef.fr/article/protection-de-lenfance-des-avancees-consolidees-pour-les-enfants-protoges-un-nouveau-recul-pour-les-mineurs-isoles/> ; Défenseur des droits, rapport « Les mineurs non accompagnés au regard du droit », 3 février 2022.

(134) CNCDH, *Déclaration sur le projet de loi relatif à la protection des enfants*, Assemblée plénière du 8 juillet 2021, *JORF* n° 0170 du 24 juillet 2021, texte n° 80.

(135) CNCDH, *Avis sur la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (A – 2024 – 7)*, Assemblée plénière du 26 septembre 2024, *JORF* n° 0240 du 9 octobre 2024, texte n° 47.

(136) Art. R. 611-8 du Cesda.

(137) Art. R. 611-1 du Cesda.

(138) Décret du n° 2019-57 du 30 janv. 2019.

(139) Individuellement désignés et spécialement habilités par le président du conseil départemental, art. R. 611-5 et R. 611-12 du Cesda.

(140) Art. R. 611-4 et R. 611-12 du Cesda.

(141) *AJ Famille* 2019 p.62, Fichage des mineurs non accompagnés, Valérie Avena-Robardet.

(142) Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817.

(143) Art. 14 (1) du règlement « Eurodac ».

(144) V. Défenseur des droits, décision n° 2022-129 et 2022-128.

(145) Il peut arriver que certaines enfants tentent, avant leur arrivée en Europe, d'obtenir un visa d'entrée en se faisant passer pour des adultes. La présence dans Visabio est d'ailleurs souvent écartée par les tribunaux sur ce fondement.

(146) *Observation générale n° 6 sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine [CRC/GC/ 2005/6] : les Etats [parties à cette convention] sont tenus d'instituer le cadre juridique fondamental requis et de prendre les mesures nécessaires pour assurer la bonne représentation de tout enfant non accompagné ou séparé, dans le souci de son intérêt supérieur.*

(147) CNCDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national (...)*, Assemblée plénière du 26 juin 2014, JORF n° 0156 du 8 juillet 2014, texte n° 92.

(148) Art. L. 343-2 du Ceseda.

(149) Art. L. 521-9 du Ceseda.

(150) Il convient de noter que les administrateurs *ad hoc* peuvent aussi être désignés pour représenter des majeurs incapables.

(151) CNCDH, *Avis sur le respect de la vie privée et familiale en protection de l'enfance : un droit fondamental difficilement assuré dans un dispositif en souffrance*, Assemblée plénière du 26 mai 2020, JORF n° 0132 du 31 mai 2020, texte n° 99 ; *Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne missions dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes - mars-avril 2018*, Assemblée plénière du 19 juin 2018, JORF n° 0150 du 1^{er} juillet 2018, texte n° 24.

(152) C'est par exemple le cas en Autriche où les mineurs non accompagnés admis dans les centres de soins fédéraux bénéficient d'une représentation juridique au cours de leur procédure d'asile. En Belgique, c'est le service des tutelles qui gère l'entière prise en charge des mineurs non accompagnés, leur attribuent un tuteur qui les suivra pour toute la procédure et jusqu'à leur 18 ans ; v. <https://www.adde.be/ressources/fiches-pratiques/mineurs-etrangeurs/mineur-etranger-non-accompagne>

(153) Il a été dit à la CNCDH que certains départements ne disposaient pas d'AAH.

(154) Avis du Comité des ministres du Conseil l'Europe en 2019 – principe 4 : « 6. Les Etats devraient s'assurer que tous les tuteurs jouissent de l'indépendance et de l'impartialité nécessaires à l'exercice de leur mission, afin qu'ils soient à l'abri de toute influence ou ingérence, et qu'ils rendent des comptes. En particulier, les tuteurs ne devraient exercer aucune autre responsabilité qui pourrait engendrer un conflit d'intérêts, réel ou potentiel, dans le cadre de leur soutien, assistance ou représentation de l'enfant. »

(155) La représentation légale des mineurs isolés étrangers, Co-édition Gisti/Infomie, juillet 2021.

(156) L'art. 390 du code civil dispose que : « La tutelle s'ouvre lorsque le père et la mère sont tous deux décédés ou se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale. ».

Elle s'ouvre, aussi, à l'égard d'un enfant dont la filiation n'est pas légalement établie.

Il n'est pas dérogé aux lois particulières qui régissent le service de l'aide sociale à l'enfance.

(157) L'article 373 du code civil dispose qu'« Est privé de l'exercice de l'autorité parentale le père ou la mère qui est hors d'état de manifester sa volonté, en raison de son incapacité, de son absence ou de toute autre cause. ».

(158) Circulaire du 19 avril 2017 relative à la protection judiciaire de l'enfant, NOR : JUSF1711230C.

(159) Léa Jardin « La prise en compte des liens familiaux lors de l'accueil des mineurs non accompagnés en protection de l'enfance », communication lors du colloque « Enfants et séparations », organisé le 13 avril 2023, à Lille, par Hestia, l'association des étudiants du Master 2 droit de l'enfance et de la famille : que ce soit au moment de l'évaluation de la minorité et de l'isolement, du choix de la mesure de protection adaptée ou encore lors du passage à la majorité, ce qui a eu une influence sur les mesures de protection décidées à leur égard.

(160) Il est à noter que certains mineurs n'osent pas dire qu'ils ont de la famille de peur de perdre leur prise en charge.

(161) V. en ce sens, CA Dijon, 3^e Ch. civ. 9 mars 2017, n° 16/01559.

(162) Doc. IGSJ, n° 43-14, IGAC n° 2014-005R, IGA n° 14 14/050/14-003/01, juillet 2014.

(163) CE, référé suspension, 1^{er} juillet 2015, n° 386769.

(164) Autour d'une moyenne de 4 à 9 mois environ, ce qui est crucial dans un contentieux lié à l'âge.

(165) CEDH, *Kahn c/France*, arrêt du 21 février 2019, req. n° 12267/16.

(166) Rendre justice aux citoyens - Rapport du Comité des États généraux de la justice (octobre 2021-avril 2022), ministère de la justice, V. annexe 14 Rapport du groupe de travail sur la justice de protection.

(167) Civ. 1^{re}, 3 déc. 1991, n° 90-05011.

(168) Art. L. 111-2 et L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles.

(169) Art. R. 221-1 du code de l'action sociale et des familles.

(170) En Allemagne et au Royaume-Uni, la mission reste confiée aux structures de protection de l'enfance, mais le financement incombe à l'Etat. En Allemagne, par exemple, l'Etat fédéral finance un prix de journée moyen de 150 euros, réparti les jeunes entre les Länder et garantit une prise en charge par des structures adaptées.

(171) V. <https://www.infomie.net/article7037.html>

(172) V. Décision cadre n° 2025-005 du Défenseur des droits sur la protection de l'enfance.

(173) Le Défenseur des droits a indiqué que la question des droits des mineurs non accompagnés est un des sujets qui fait le plus l'objet de saisines après celle de la protection de l'enfance. En 2023, sur les 4000 réclamations du service, 6 % des réclamations reçues concernent les mineurs non accompagnés, chiffre qui oscille entre 6 et 8 % depuis quelques années.

(174) Secours Catholique - Caritas France. 2021. *Mineurs et jeunes majeurs non accompagnés*. Pour un accueil et une prise en charge respectueux des droits fondamentaux. Positionnement national.

(175) Certains accueils de jour ou le 115 refusent de les accueillir au prétexte qu'ils sont mineurs et ils ne sont pas accueillis par le département car sont considérés comme majeurs.

(176) Cour administrative d'appel de Douai arrêt n° 22DA02653 du 27 février 2025 : Calais, après cinq ans de recours, la cour d'appel de Douai a confirmé l'illégalité des arrêtés préfectoraux interdisant la distribution de nourriture. au motif qu'ils « portaient atteinte à la dignité humaine ». TA Paris, 3^e sect. - 2^e ch., 5 mai 2025, n° 2323521.

A Paris, de même, le tribunal administratif a annulé l'arrêté qui interdisait pendant un mois les distributions alimentaires dans le secteur délimité des 10^e et 19^e arrondissements.

(177) OFPRA, rapport annuel d'activité 2023, juil. 2024.

(178) Sénat, Rapport d'information n° 854, *Mineurs non accompagnés, jeunes en errance : 40 propositions pour une politique nationale*, sept. 2021.

(179) Art. L. 521-9 du Ceseda.

(180) Une affaire visant un MNA demandeur d'asile est pendante devant le CRC.

(181) Voir Défenseur des droits, décision n° 2022-174.

(182) Dans certains lieux, n'y a même aucun administrateur *ad hoc*.

(183) AJDA 2020, p. 2125, « La protection des mineurs isolés demandeurs d'asile, Vers une nouvelle confrontation entre l'Etat et les départements ? » D. Burriez, maître de conférences à l'université Paris-II-Panthéon-Assas.

(184) La CNCDH rappelle que le règlement « Dublin III », qui détermine l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile a été remplacé par le règlement relatif à la « gestion de l'asile et de la migration » du pacte européen de la migration et l'asile.

(185) TA Lyon, ord., 19 avr. 2018, req. n° 1802611. Le tribunal a considéré que « le refus persistant d'enregistrement de "sa demande d'asile", alors que la date de sa majorité se rapproche et qu'un tel enregistrement n'apparaît pas soumis, inconditionnellement, à la désignation préalable d'un administrateur *ad hoc*, a interdit à M. de bénéficier de l'ensemble des conditions d'examen et des garanties propres à sa situation de mineur isolé », portant ainsi « une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile ».

(186) Pré-accueil au SPADA, enregistrement auprès du guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA), entretien à l'OFPRA et recours éventuel devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

(187) CNCDH, 187 Avis sur la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (A – 2024 – 7), Assemblée plénière du 26 septembre 2024, JORF n° 0240 du 9 octobre 2024, texte n° 47.

(188) Art. L. 550-2 et suivants du Ceseda.

(189) CE 23 déc. 2016, *Assoc. La Cimade e. a.*, req. n° 394819, *Lebon* 15 mai 2017 : Le Conseil d'état ayant considéré que la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés incombant aux départements et aux métropoles, leurs besoins et leurs hébergements étaient pris en compte, et que la décision de les exclure de l'allocation pour demandeur d'asile ne méconnaissait pas les objectifs de la directive n° 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

(190) MSF, Les mineurs non accompagnés, symbole d'une politique maltraitante, juil. 2019.

(191) AJDA 2020, p. 2125, « La protection des mineurs isolés demandeurs d'asile, Vers une nouvelle confrontation entre l'Etat et les départements ? » D. Burriez, maître de conférences à l'université Paris-II-Panthéon-Assas.

(192) Art. L. 314-1 du Ceseda.

(193) Civ. 1^{re} 15 mars 2023, n° 22-18.147 et 17 mai 2023, n° 22-10.670.

(194) Pacte européen sur la migration et l'asile, adopté en mai 2024.

(195) Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817.

(196) Art. L. 741-5 du Ceseda.

(197) Quel avenir pour la demande d'asile des mineurs non accompagnés à l'heure du nouveau pacte asile et migration ? Léa Jardin, BPDA, n° 2, nov. 2024.

(198) Observations finales concernant le rapport de la France valant sixième et septième rapports périodiques, 4 déc. 2023, CRC/C/FRA/CO/6-7.

(199) Protocole additionnel No.1 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, 20 mars 1952.

(200) CE. Ord. 15 décembre 2010, Ministre de l'éducation nationale, n° 344729, publiée au Recueil

(201) Elle rappelle également qu'aux termes de l'article L. 114-1 du code de l'éducation, la formation est obligatoire pour tout jeune jusqu'à l'âge de sa majorité. Le décret n° 2020-978 du 5 août 2020 relatif à l'obligation de formation des jeunes de seize à dix-huit ans encadre les dispositions relatives à l'obligation de formation.

(202) CE, décision n° 432718 du 24 janvier 2022.

(203) AJDA 2022, p. 1364, Un mineur non accompagné de plus de seize ans peut être scolarisé, CE 24 janvier 2022, n° 432718.

(204) Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médicaux sociaux, « Protection de l'enfance : recommandations de bonnes pratiques professionnelles. L'accompagnement des mineurs non accompagnés dits mineurs isolés étrangers » 2017.

(205) Centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs.

(206) Unité pédagogique pour élèves allophones arrivants.

(207) V. CE 24 janvier 2022, n° 432718.

(208) UNICEF France, Rapport, « Je suis venu ici pour apprendre : garantir le droit à l'éducation des mineurs non accompagnés », 20 septembre 2023.

(209) CNCDH, *Avis sur l'accès à une scolarisation effective de tous les enfants* (A – 2024 – 8), Assemblée plénière du 17 octobre 2024, JORF n° 0262 du 5 novembre 2024, texte n° 67.

(210) Certaines inscriptions en apprentissage ne sont pas accessibles aux jeunes qui n'ont pas de document d'identité.

(211) Entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2023.

(212) Art. 4 du décret n° 2023-765 du 11 août 2023 relatif au versement d'une allocation en faveur des lycéens de la voie professionnelle dans le cadre de la valorisation des périodes de formation en milieu professionnel.

(213) Défenseur des droits, Rapport annuel sur les droits de l'enfant 2023 - Le droit des enfants aux loisirs, au sport et à la culture, 15 nov. 2023.

(214) Défenseur des droits, rapport ; Les mineurs non accompagnés au regard du droit, 3 février 2022.

(215) Y. Chauvy, Les normes supérieures du droit de la sécurité sociale, RDP 1996, p. 991.

(216) Art. L. 861-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

(217) Art. L. 251-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

(218) CE, 7 juin 2006, *Aides*, n° 285576, *AJDA* 2006, p. 1189. En l'espèce, le Conseil d'Etat a jugé que la condition de résidence préalable de trois mois en matière d'aide médicale d'Etat appliquée aux mineurs était incompatible avec l'article 3, 1 de la CIDE, qui oblige à prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant dans les décisions le concernant.

(219) A titre d'illustration, une enquête menée à Paris entre octobre et novembre 2023 auprès de mineurs non accompagnés « en recours » met en évidence que « 95 % des jeunes rencontrés déclarent n'avoir aucune couverture maladie » (Action contre la faim et al., 2024).

(220) Art. L. 1111-5-2 du code de la santé publique.

(221) C'est le cas notamment à Calais : les jeunes vivent dans la rue, dans des conditions insalubres, contractent des tuberculoses, ont des céphalées à cause du manque d'hydratation.

(222) CNCDH, *Avis sur l'accès aux droits et les non-recours*, Assemblée plénière du 24 mars 2022, *JORF* n° 0079 du 3 avril 2022, texte n° 72.

(223) Mineurs non accompagnés : les lourdes conséquences sur la santé des politiques de non-accueil en France, Issu du rapport alternatif de Médecins Sans Frontières et de Médecins du Monde, présenté au Comité des droits de l'enfant des Nations unies dans le cadre de l'examen de l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant par la France lors de la 93^e session.

(224) La santé mentale des mineurs non accompagnés, rapport, Comede, MSF, nov. 2021 : le rapport réalisé par le Comede et MSF, basé sur des données recueillies dans le cadre de l'accueil de jour à Pantin, met en lumière les violences subies par ces jeunes dans leur pays d'origine, durant leur parcours migratoire et en France.

(225) Art. R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles.

(226) V. Haut Conseil de la santé publique, *Avis relatif au bilan de santé des enfants étrangers isolés*, nov. 19 ; Guide de bonnes pratiques portant sur la première évaluation des besoins de santé des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés lors de la phase d'accueil provisoire d'urgence, juin 2022, piloté par la DGS et DGCS.

(227) Le pôle santé du DMI s'est développé, passant d'un seul poste d'infirmier à un effectif composé d'un médecin, trois infirmiers et deux psychologues.

(228) Pour établir un lien durable avec ces jeunes, des dispositifs de très bas seuil, comme ceux de Hors la Rue, ont été mis en place. Ces dispositifs permettent un contact quotidien préalable à l'accès aux soins.

(229) La CNCDH salue des projets, comme le projet *Aquarius* dont l'objectif est d'aider les jeunes à surmonter leur peur de l'eau, souvent associée à leur périple migratoire. Ce programme progressif inclut des séances de natation et se conclut par une baignade en Méditerranée, permettant de recréer un lien apaisé avec cet environnement.

Le projet *Aquarius* est soutenu, entre autres, par la Fondation de France, l'Agence française de développement, les Apprentis d'Auteuil et des entreprises.

(230) UNICEF France, *Rapport sur les mineurs non accompagnés en situation de rue*, 2023.

(231) V. le troisième rapport du GRETA sur la France, fév. 2022.

(232) Art. 34, 35 et 36 de la CIDE.

(233) D'après la MIPROF, 36 % des mineurs identifiés en 2022 étaient des mineurs non accompagnés ; LE CAM Miti, BENADDOU Leila, GHARBI Garance, *Le profil des victimes accompagnées par les associations en 2022*, Paris : SSMSI/Miprof, 2023, p. 7, 22 <https://www.interieur.gouv.fr/actualites/communiqués-de-presse/traite-des-etres-humains-et-france-profil-des-victimes>. Cela est particulièrement vrai pour les mineurs victimes, dont le nombre a augmenté par rapport à 2021. C'est au total 409 enfants et adolescents qui ont été suivis par les associations en 2022. 148 d'entre eux étaient considérés comme mineurs non accompagnés (MNA), ce qui représente également une augmentation par rapport à l'année précédente.

(234) CNCDH, *Avis sur la traite à des fins de contrainte à commettre tout crime ou délit (A – 2024 – 2)*, Assemblée plénière du 28 mars 2024, *JORF* n° 0082 du 7 avril 2024, texte n° 56.

(235) Le dossier Trocadéro a permis de mettre en lumière des techniques judiciaires avancées, de mieux comprendre le phénomène et de créer un modèle inspirant pour d'autres services en France. Il illustre l'importance d'une approche coordonnée et adaptable pour lutter contre ces réseaux.

(236) CNCDH, *Avis « Droits des étrangers et droit d'asile dans les outre-mer : Le cas de la Guyane et de Mayotte »*, Assemblée plénière du 26 septembre 2017, *JORF* n° 0276 du 26 novembre 2017, texte n° 41. Dans cet avis, la CNCDH alertait déjà sur les situations d'exploitation d'enfants isolés à Mayotte et en Guyane, s'agissant notamment de mineurs originaires respectivement des Comores et du Brésil ou du Suriname, qui ne sont pas identifiés par les acteurs de la protection de l'enfance ou dont les dossiers ne sont pas instruits en cas de signalement.

(237) Par exemple, à Calais, l'association ECPAT a comptabilisé environ vingt signalements de situations de traite pour l'année 2023 dont onze relatifs à des cas de contrainte à commettre des délits. Ces jeunes, souvent syriens, kurdes, soudanais ou égyptiens, sont exploités dans des tâches logistiques ou illégales au profit des passeurs, sous la promesse d'une traversée vers le Royaume-Uni.

(238) Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, dite Convention de Varsovie, 16 mai 2005 ; Article 26 – Disposition de non-sanction – <https://www.coe.int/fr/web/gender-matters/the-convention-on-action-against-trafficking>

Chaque Partie prévoit, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

(239) CNCDH, *Avis sur la traite à des fins de contrainte à commettre tout crime ou délit (A – 2024 – 2)*, Assemblée plénière du 28 mars 2024, *JORF* n° 0082 du 7 avril 2024, texte n° 56.

(240) #INVISIBLES (<https://www.contrelatraite.org/invisibles-traite-des-mineurs-en-france>) et #DEVENIR (<https://www.contrelatraite.org/devenir-laccompagnement-des-mineurs-victime-de-traite> - Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » et des exemples sur les enfants dans la Campagne Agir contre l'exploitation en marge des grands événements sportifs https://www.contrelatraite.org/campagne_jo_fr ou encore le site www.contrelatraite.org https://www.contrelatraite.org/campagne_jo_fr

(241) La CNCDH salue les dispositifs comme le centre Koutcha ou le réseau Satouk, spécialisés dans l'accueil des victimes de traite des êtres humains, qui permettent leur prise en charge intégrale et sur la durée.

(242) CNCDH, *Avis sur la traite à des fins de contrainte à commettre tout crime ou délit (A – 2024 – 2)*, Assemblée plénière du 28 mars 2024, *JORF* n° 0082 du 7 avril 2024, texte n° 56 ; *Avis relatif à la création d'un « mécanisme national de référence » en France pour l'effectivité des droits des personnes victimes de traite des êtres humains*, Assemblée plénière du 28 avril 2020, *JORF* n° 0108 du 3 mai 2020, texte n° 48.

(243) V. *Le Monde*, « Face à l'exploitation sexuelle de mineurs, des éducateurs « démunis » : « C'est un problème collectif que la société ne veut pas voir », par L. Soullier, publié le 4 avril 2025 à 04 h 45, modifié le 7 avril 2025 à 12 h 30 ; lien au 25 avril 25 : https://www.lemonde.fr/societe/article/2025/04/04/face-a-la-prostitution-de-mineurs-des-educateurs-demunis-c-est-un-probleme-collectif-que-la-societe-ne-veut-pas-voir_6590578_3224.html

(244) V. décision Défenseur des droits 2023-226.

(245) A Paris, Médecins sans Frontières a recentré son accueil de jour autour des jeunes filles et France terre d'asile dispose de 20 places pour les jeunes filles en recours.

(246) Art. R. 222-6 du code de l'action sociale et des familles.

(247) V. La Haute Autorité de santé, « Améliorer la prise en charge à la sortie des dispositifs de protection de l'enfance Volet 2 - l'accompagnement vers l'autonomie », 15 déc. 2023 : la HAS formule des recommandations destinées aux professionnels pour mieux accompagner les jeunes de l'aide sociale à l'enfance vers l'autonomie et sécuriser leur sortie de l'ASE.

(248) Art. L. 222-5-2 du code de l'action sociale et des familles.

(249) Les mineurs isolés étrangers, comme tous les jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, doivent faire l'objet d'un accompagnement éducatif, social et sanitaire en amont de leur sortie des dispositifs, en vue de l'élaboration d'un projet d'insertion sociale et professionnelle. https://www.gisti.org/IMG/pdf/circ_norjussf1602101c.pdf

(250) Art. L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles.

(251) Cour des comptes, la prise en charge des mineurs non accompagnés, rapport, 17 décembre 2020 ; la Cour des comptes constatait que : « Ainsi, les contrats jeune majeur sont conditionnés à plusieurs critères variant d'un département à l'autre, au risque de créer des inégalités territoriales. Des départements, comme le Val-d'Oise, l'Indre-et-Loire, ont choisi de limiter l'attribution de contrats jeunes majeurs aux mineurs ayant été pris en charge pendant au moins deux ans par l'aide sociale à l'enfance. Ce critère élimine de fait une grande partie des MNA, dont la majorité sont arrivés à plus de 16 ans ».

(252) Art. L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles.

(253) CNCDDH, Avis sur la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (A – 2024 – 7), Assemblée plénière du 26 septembre 2024, JORF n° 0240 du 9 octobre 2024, texte n° 47.

(254) TA Orléans 2 mai 2025

(255) Art. 21-12 du code civil.

(256) L'art. L. 423-22 du Ceseda dispose : « Dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire ou s'il entre dans les prévisions de l'article L.421-35, l'étranger qui a été confié au service de l'aide sociale à l'enfance ou à un tiers digne de confiance au plus tard le jour de ses seize ans se voit délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale" d'une durée d'un an, sans que soit opposable la condition prévue à l'article L. 412-1. Cette carte est délivrée sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de la formation qui lui a été prescrite, de la nature des liens de l'étranger avec sa famille restée dans son pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil ou du tiers digne de confiance sur son insertion dans la société française. »

(257) https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070158/LEGISCTA000042801378/

(258) L'article L. 435-3 du Ceseda dispose : « A titre exceptionnel, l'étranger qui a été confié à l'aide sociale à l'enfance ou du tiers digne de confiance entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans et qui justifie suivre depuis au moins six mois une formation destinée à lui apporter une qualification professionnelle peut, dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire, se voir délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention "salarié" ou "travailleur temporaire" sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de cette formation, de la nature de ses liens avec sa famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil ou du tiers digne de confiance sur l'insertion de cet étranger dans la société française. La condition prévue à l'article L. 412-1 n'est pas opposable. »

(259) CE, 1^{er} juin 2022, n° 441736.

(260) Léa Jardin « La prise en compte des liens familiaux lors de l'accueil des mineurs non accompagnés en protection de l'enfance », communication lors du colloque « Enfants et séparations », organisé le 13 avril 2023, à Lille, par Hestia, l'association des étudiants du Master 2 droit de l'enfance et de la famille.

(261) CNCDDH, Avis sur la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (A – 2024 – 7), Assemblée plénière du 26 septembre 2024, JORF n° 0240 du 9 octobre 2024, texte n° 47.

(262) Décision n° 2025-1140 QPC du 23 mai 2025.

(263) Arrêté du 30 avril 2021 fixant la liste des pièces justificatives exigées pour la délivrance, hors Nouvelle-Calédonie, des titres de séjour prévus par le livre IV du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.