

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

DECISION SUR LE BIEN-FONDE

Adoption: 24 janvier 2018

Notification: 14 février 2018

Publicité: 15 juin 2018

**Comité Européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur
Milieu de Vie (EUROCEF) c. France**

Réclamation n° 114/2015

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), au cours de sa 297^e session, dans la composition suivante :

Giuseppe PALMISANO, Président
Monika SCHLACHTER, Vice-Présidente
Karin LUKAS, Vice-Présidente
Eliane CHEMLA, Rapporteur Général
Birgitta NYSTRÖM
Petros STANGOS
József HAJDU
Marcin WUJCZYK
Krassimira SREDKOVA
Raul CANOSA USERA
Marit FROGNER
François VANDAMME
Barbara KRESAL
Kristine DUPATE
Aoife NOLAN

Assisté de Henrik KRISTENSEN, Secrétaire exécutif adjoint,

Après avoir délibéré le 17 octobre 2017, le 5 décembre 2017 et le 24 janvier 2018,

Sur la base du rapport présenté par Karin LUKAS,

Rend la décision suivante, adoptée à cette dernière date :

PROCEDURE

1. La réclamation présentée par le Comité européen d'Action Spécialisée pour l'enfant et la Famille dans leur Milieu de Vie (« EUROCEF») a été enregistrée le 27 février 2015.
2. EUROCEF allègue que la France ne respecte pas les droits à la protection juridique, sociale et économique, à l'assistance sociale et médicale, et à la protection contre la pauvreté des mineurs étrangers non accompagnés, en violation des articles 7§10, 11, 13, 14, 17, 30 et 31§2, ainsi que de l'article E combiné avec chacune de ces dispositions de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte »).
3. Le 30 juin 2015, le Comité a déclaré la réclamation recevable, conformément à l'article 6 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives («le Protocole») et à l'article 29§4 du Règlement du Comité (« le Règlement »).
4. Le 5 juillet 2015, la décision sur la recevabilité a été communiquée aux parties. Le même jour, le Gouvernement a été également invité à présenter un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation pour le 30 septembre 2015.
5. Le 5 juillet 2015, se référant à l'article 7§1 du Protocole, le Comité a invité les États Parties au Protocole ainsi que les États ayant fait une déclaration au titre de l'article D§2 de la Charte, à lui transmettre leurs éventuelles observations sur le bien-fondé de la réclamation pour le 30 septembre 2015.
6. Aucune observation de cette nature n'a été reçue.
7. Le mémoire du Gouvernement a été enregistré le 30 septembre 2015.
8. La date limite de présentation de la réplique de l'organisation réclamante au mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé de la réclamation a été fixée au 17 décembre 2015. Le Président du Comité a décidé, à la demande d'EUROCEF, de proroger ce délai au 15 janvier 2016. La réplique a été enregistrée le 15 janvier 2016.
9. Conformément à l'article 32A du Règlement, le Président du Comité a invité le Défenseur des droits à présenter des observations écrites pour le 29 février 2016. Ces observations ont été enregistrées le 26 février 2016.
10. A la demande du Gouvernement, le Président du Comité a invité le Gouvernement à présenter une nouvelle réplique au 12 avril 2016. Cette nouvelle réplique a été enregistrée le 12 avril 2016.

11. Le 12 février 2017, EUROCEF a présenté au Comité une annexe additionnelle à la réclamation relative aux conditions d'accueil et d'accompagnement des jeunes mineurs non accompagnés en France, contenant des témoignages de nombreuses irrégularités dont sont victimes les mineurs étrangers non accompagnés présents sur le territoire français.

CONCLUSIONS DES PARTIES

A – L'organisation auteur de la réclamation

12. EUROCEF demande au Comité de dire que la France ne remplit pas ses obligations au titre de la Charte concernant les droits des mineurs étrangers non accompagnés à une protection juridique, sociale et économique appropriée, en violation des articles 7§10, 11, 13, 14, 17, 30 et 31§2 de la Charte, ainsi que de l'article E combiné avec chacune de ces dispositions de la Charte, en particulier en raison :

- de modalités d'accueil initial défectueuses dû à la saturation des dispositifs nationaux de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs étrangers non accompagnés ;
- de la détention des mineurs étrangers non accompagnés dans les zones d'attente ;
- de l'évaluation abusive de l'âge ;
- du manque d'accès à l'éducation ;
- du manque d'accès à la santé et à la protection sociale.

13. EUROCEF souligne que la protection juridique, sociale et économique constitue une condition préalable, essentielle à la préservation de la dignité humaine. Toute pratique qui dénie aux étrangers le droit à la protection sociale, juridique et économique - ou aux soins de santé - même s'ils ne sont pas légalement présents sur le territoire, doit donc être considérée comme incompatible avec la Charte.

B – Le Gouvernement défendeur

14. Le Gouvernement estime qu'il y a absence de violation des articles 7§10, 11, 13, 14, 17, 30 et 31§2 de la Charte, lus seuls ou en combinaison avec l'article E de la Charte, concernant les droits des mineurs étrangers non accompagnés à une protection juridique, sociale et économique appropriée en raison des mesures prises pour l'amélioration constante de l'accueil et des soins fournis aux mineurs étrangers non accompagnés. Le Gouvernement, se référant au paragraphe 1 de l'Annexe à la Charte, déclare qu'il faut faire une distinction entre deux catégories de personnes concernées par les dispositions nationales relatives aux mineurs étrangers non accompagnés:

- les personnes jugées majeures et qui se trouvent ainsi illégalement dans le pays;

et

- les personnes qui se révèlent être des mineurs étrangers non accompagnés et qui, en tant que tels, se trouvent légalement dans le pays.

15. Selon le Gouvernement, les dispositions de la Charte sociale européenne ne sont applicables qu'à cette dernière catégorie de personnes.

OBSERVATIONS DU DEFENSEUR DES DROITS

16. Le Défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante qui veille au respect des droits et des libertés de chacun. Il dispose de deux moyens d'action : d'une part il traite en droit les demandes individuelles qu'il reçoit et de l'autre, il mène des actions de promotion de l'égalité. Le Défenseur des droits reçoit régulièrement des réclamations relatives à l'accueil et à la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés en France. L'institution intervient dans de tels cas, sur la base d'une procédure contradictoire, de diverses manières: médiation avec les autorités compétentes, dépôt d'observations auprès des juridictions nationales, formulation de recommandations individuelles ou générales ou soumission d'un avis sur les futures lois.

17. Par ses observations, le Défenseur des droits souhaite éclairer le Comité européen des droits sociaux sur la situation des mineurs étrangers non accompagnés en France, la législation applicable et les pratiques, et ce à la lumière des exigences posées par la Charte.

18. Le Défenseur des droits estime que le dispositif d'accueil mis en place par la circulaire du 31 mai 2013, relative aux modalités d'accueil et d'évaluation des jeunes isolés étrangers proposée par le Ministre de la Justice, est défectueux. Depuis le début de l'année 2015, la mise en œuvre du dispositif d'orientation national se dégrade. A l'instar des Inspections générales et de la société civile, le Défenseur des droits constate que les pratiques départementales sont très hétérogènes dans la mise en œuvre de la circulaire et l'utilisation des outils d'évaluation des jeunes prévus par ce texte, ce qui nuit à la qualité d'ensemble du dispositif et à l'égalité de traitement entre les jeunes. Certains dispositifs départementaux sont saturés du fait de l'impossibilité actuelle d'avoir recours au principe de répartition nationale.

19. En ce qui concerne l'évaluation socio-éducative du mineur, des jeunes interpellés sur la voie publique ou se présentant spontanément au commissariat de police pour y demander de l'aide, ne font l'objet d'aucune évaluation socio-éducative. La plupart de ces jeunes subissent un examen osseux pour déterminer leur âge, sur réquisition du parquet ainsi qu'un interrogatoire de police et font ensuite l'objet d'un placement en Centre de Rétention Administrative, car évalués majeurs et considérés comme en infraction avec la législation relative au séjour des étrangers en France.

20. Le Défenseur des droits estime que l'utilisation des tests osseux destinés à déterminer l'âge des mineurs étrangers non accompagnés porte atteinte à la dignité des enfants et à leur intégrité physique et recommande d'interdire le recours à ces tests.

21. Le Défenseur des droits a été informé des difficultés relatives aux conditions d'hébergement proposées aux jeunes en attente d'une décision définitive sur leur demande de protection, aux jeunes mineurs et/ou à ceux souffrant de problèmes psychologiques ou conditions médicales ; des cas de défaut de fournir des soins aux jeunes en attente d'une décision sur leur éligibilité à la protection de l'enfance suite à leur évaluation ; et des cas de refus d'exécuter des décisions de placement prises par les autorités judiciaires. A travers la procédure de demandes individuelles, le Défenseur des Droits a établi que la qualité des soins dispensés à un enfant varie d'un département à l'autre. Dans certains cas, ces soins sont dispensés dans des conditions insatisfaisantes.

22. En outre, le Défenseur des droits a noté que de nombreux jeunes sont logés dans des hôtels malgré le fait que leur profil devrait l'interdire en tant que traitement inapproprié. Un tel traitement a été appliqué aux jeunes atteints de déficience intellectuelle ou de faiblesses psychologiques ainsi qu'aux jeunes filles.

23. Le Défenseur des droits observe que l'assistance fournie aux jeunes dans leurs démarches juridiques et administratives est inadéquate, souvent en raison d'un manque de formation des travailleurs sociaux.

24. Il constate que le problème des mineurs étrangers non accompagnés qui ont été victimes d'exploitation demeure et que l'on estime encore aujourd'hui que la France ne s'est pas équipée d'un système efficace de protection des mineurs victimes de trafics d'êtres humains.

25. En ce qui concerne le droit à l'éducation, les réclamations examinées par le Défenseur des droits montrent que l'éducation des mineurs non accompagnés n'est plus obligatoire après l'âge de 16 ans et dépendra des places disponibles et des offres de formation. Néanmoins, les services de protection de l'enfance doivent envisager l'accès à l'éducation et la formation professionnelle comme un impératif pour ces jeunes, ce qu'ils semblent aujourd'hui peu enclins à faire en particulier pour les adolescents proches de la majorité.

26. Le Défenseur des droits estime que des soins de santé mentale doivent être adaptés et des conseillers psychosociaux qualifiés doivent être mis à disposition.

27. Quant à l'accès à la protection fondée sur l'asile, le Défenseur des droits indique que la réforme de l'asile est intervenue en juillet 2015 mais ne prévoit pas de procédure spécifique pour les mineurs. Les textes prévoient que le formulaire de demande d'asile soit remis au représentant légal ou à l'administrateur ad hoc (AAH), dès que ce dernier est nommé. De nombreuses préfectures interprètent ces textes comme leur interdisant de remettre le formulaire au mineur, hors la présence de l'AAH ou du représentant légal. Or, lorsque sa minorité est contestée par les autorités judiciaires et que celles-ci, responsables de la désignation de l'AAH, le lui refusent, le mineur ne peut avoir accès à la procédure d'asile, sauf à se déclarer majeur, ce que beaucoup d'entre eux sont légitimement peu enclins à faire. Dans les rares cas où l'on permet au mineur de déposer sa demande en préfecture en l'absence d'AAH, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) indique par la suite ne pouvoir traiter leur dossier sans ce représentant.

28. Concernant la situation des mineurs dans les zones d'attente, aucun chiffre, ni aucun renseignement n'est donné sur les conditions d'accueil et de traitement des mineurs non accompagnés et des mesures de protection prises à leur égard. Il subsiste en outre de nombreuses difficultés telles que : la pratique consistant à subordonner la nomination d'un administrateur ad hoc à l'évaluation médicale de la minorité de ces mineurs; les modalités de réacheminement de ces enfants lorsqu'ils ne sont pas admis sur le territoire ; leur renvoi vers des destinations autres que leur pays d'origine ; le fait que ces mineurs soient expulsables à tout moment lorsqu'ils ne sont pas demandeurs d'asile ; les conditions de la demande d'asile à la frontière et l'évaluation de la minorité de ces mineurs se déclarant comme tels à la frontière.

DROIT ET PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A – Cadre législatif

1. Le Code de l'action sociale et des familles (CASF)

L'article L112-3 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé tel que modifié par la Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant:

«La protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits.

(...)

Il est institué auprès du Premier ministre un Conseil national de la protection de l'enfance, chargé de proposer au Gouvernement les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance, de formuler des avis sur toute question s'y rattachant et d'en évaluer la mise en œuvre. (...)

Article L221-1

« Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes :

1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ;

2° Organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles, notamment des actions de prévention spécialisée visées au 2° de l'article L. 121-2 ;

3° Mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs mentionnés au 1° du présent article ;

4° Pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal ;

5° Mener, notamment à l'occasion de l'ensemble de ces interventions, des actions de prévention des situations de danger à l'égard des mineurs et, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, organiser le recueil et la transmission, dans les conditions prévues à l'article L. 226-3, des informations préoccupantes relatives aux mineurs dont la santé, la sécurité, la moralité sont en danger ou risquent de l'être ou dont l'éducation ou le développement sont compromis ou risquent de l'être, et participer à leur protection ;

6° Veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés, dans son intérêt supérieur ;

7° Veiller à la stabilité du parcours de l'enfant confié et à l'adaptation de son statut sur le long terme;

8° Veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec ses frères et sœurs soient maintenus, dans l'intérêt de l'enfant. »

2. Le Code civil

Article 375

« Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Dans les cas où le ministère public a été avisé par le président du conseil départemental, il s'assure que la situation du mineur entre dans le champ d'application de l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel.

Article 388

Modifié par Loi n°2016-297 du 14 mars 2016 - art. 43

« Le mineur est l'individu de l'un ou l'autre sexe qui n'a point encore l'âge de dix-huit ans accomplis.

Les examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge, en l'absence de documents d'identité valables et lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable, ne peuvent être réalisés que sur décision de l'autorité judiciaire et après recueil de l'accord de l'intéressé.

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.

En cas de doute sur la minorité de l'intéressé, il ne peut être procédé à une évaluation de son âge à partir d'un examen du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires. »

3. Le Code de l'organisation judiciaire

Article L213-3-1

« Le juge aux affaires familiales exerce les fonctions de juge des tutelles des mineurs.

Il connaît :

1° De l'émancipation ;

2° De l'administration légale et de la tutelle des mineurs ;

3° De la tutelle des pupilles de la nation. »

4. Le Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile (CESEDA)

Article L221-2

Modifié par Loi n°2011-672 du 16 juin 2011 - art. 10

« La zone d'attente est délimitée par l'autorité administrative compétente. Elle s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle peut inclure, sur l'emprise, ou à proximité, de la gare, du port ou de l'aéroport ou à proximité du lieu de débarquement, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier. »

(...)

Article L221-5

Modifié par Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 - art. 48 JORF 25 juillet 2006

« Lorsqu'un étranger mineur non accompagné d'un représentant légal n'est pas autorisé à entrer en France, le procureur de la République, avisé immédiatement par l'autorité administrative, lui désigne sans délai un administrateur ad hoc. Celui-ci assiste le mineur durant son maintien en zone d'attente et assure sa représentation dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien.

Il assure également la représentation du mineur dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles afférentes à son entrée en France.

L'administrateur ad hoc est désigné par le procureur de la République (...).

5. Code de Justice Administrative

Article L 521-2

Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.

B – Cadre administratif

29. La circulaire et le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs étrangers non accompagnés, entrés en vigueur le 31 mai 2013, distinguent clairement deux phases, en précisant le cadre juridique de chacune :

- Une phase administrative de mise à l'abri et d'évaluation au cours de laquelle, après un premier entretien, le conseil général accueille le jeune dans la limite des cinq jours de l'accueil provisoire d'urgence prévu à l'article L. 223-2 du CASF et évalue la situation du jeune afin de s'assurer de sa minorité et de son isolement, dans le cadre des missions dévolues au président du conseil général par l'article L. 226-4 du CASF ;
- Une phase judiciaire, qui débute avec la saisine du parquet à l'issue du délai maximal de cinq jours d'accueil d'urgence : à ce stade, le parquet prend une

ordonnance de placement provisoire soit pour orienter le jeune vers un autre département, soit pour prolonger d'une période maximale de huit jours la phase d'évaluation au sein du département d'arrivée. A l'issue de cette prolongation, il peut procéder à l'orientation vers un autre département, ou saisir le juge des enfants de son ressort, notamment si la phase d'évaluation n'a pas encore abouti.

30. Pour mettre en œuvre la phase administrative, formalisée par la circulaire, plusieurs départements ont créé ou renforcé leur dispositif d'évaluation. Leur nomination fluctue en fonction des départements, mais leurs missions sont identiques: évaluer la minorité et l'isolement des jeunes se présentant comme mineurs étrangers non accompagnés, mais aussi vérifier qu'ils n'ont formulé aucune autre demande de protection dans un autre département français.

31. Suite à cette évolution, les professionnels des dispositifs d'évaluation tentent d'identifier les jeunes présentant une vulnérabilité particulière (jeune âge ou maladie) et ceux où un doute persiste concernant leur minorité.

32. **La circulaire interministérielle du 25 janvier 2016** a complété le dispositif existant, en précisant l'articulation entre les conseils départementaux et les services de l'Etat dans leurs champs de compétence respectifs.

33. **Avis de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) sur la situation des mineurs étrangers non accompagnés présents sur le territoire national, adopté lors de l'Assemblée plénière du 26 juin 2014.**

34. La CNCDH est une Autorité administrative indépendante, qui assure en toute indépendance, auprès du gouvernement et du parlement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme. S'agissant de la situation de mineurs étrangers non accompagnés en France, la CNCDH trouve que l'évaluation de l'âge comporte en effet une marge d'erreur de deux à trois ans, ce qui permet en pratique, par le biais de l'utilisation abusive de cette méthode, de réguler l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés en fonction du nombre de places libres dans les services dépendant de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) ou de la politique menée en la matière par le président du conseil général. La CNCDH rappelle qu'il n'existe à ce jour aucune méthode médicale sûre de détermination de l'âge et recommande en conséquence, qu'il soit mis fin à tout examen physique pour conclure à la minorité ou à la majorité d'un jeune isolé étranger.

35. **CNCDH, 26 janvier 2017, Déclaration sur la situation des mineurs isolés placés en centres d'accueil et d'orientation pour mineurs non accompagnés, CAOMI, à l'issue du démantèlement du bidonville de Calais.**

36. Dans sa déclaration sur la situation des mineurs non accompagnés, la CNCDH fait part de son extrême préoccupation à l'égard des retards pris pour l'évaluation sociale des mineurs étrangers non accompagnés et renouvelle son appel aux autorités locales à intégrer ces mineurs au plus vite dans le dispositif de droit commun de la protection de l'enfance et à mobiliser les moyens médico-sociaux, éducatifs et juridiques nécessaires à la protection effective des droits fondamentaux des mineurs étrangers.

C – Jurisprudence

37. Arrêt du 30 janvier 2015, du Conseil d'Etat, se prononçant sur la légalité de la circulaire du Ministre de la Justice du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés.

38. Le Conseil d'Etat a estimé que :

« relève de l'intérêt de l'enfant la prise en considération de la capacité du département d'accueil à le prendre en charge dans des conditions satisfaisantes » (considérant 9). Dans cette même décision, le Conseil d'Etat a rappelé qu' « en vertu des articles 375-3, 375-5 et 375-7 du code civil, le juge des enfants ou, en cas d'urgence et à titre provisoire, le Procureur de la République du lieu où a été repéré un mineur isolé étranger peut ordonner son placement dans un service départemental d'aide sociale à l'enfance, en recherchant le lieu d'accueil en considération de l'intérêt du mineur, sans qu'il soit fait obligation de le confier au service d'aide sociale à l'enfance du département dans lequel il a été repéré » (considérant 11).

TEXTES INTERNATIONAUX PERTINENTS

A – Conseil de l'Europe

1. Cour européenne des droits de l'homme

39. Affaire *Rahimi c. Grèce*, Requête n°. 8687/08, arrêt du 5 avril 2011, définitif le 5 juillet 2011, (§§109-110) :

« 109. (...) En ordonnant la mise en détention du requérant les autorités nationales ne se sont aucunement penchées sur la question de son intérêt supérieur en tant que mineur. De plus, elles n'ont pas recherché si le placement du requérant dans le centre de rétention de Pagani était une mesure de dernier ressort et si elles pouvaient lui substituer une autre mesure moins radicale afin de garantir son expulsion. Ces éléments suscitent des doutes aux yeux de la Cour, quant à la bonne foi des autorités lors de la mise en œuvre de la mesure de détention.

110. Cela est d'autant plus vrai que, comme la Cour l'a déjà constaté dans le contexte de l'article 3 de la Convention, les conditions de détention au centre de Pagani, notamment en ce qui concerne l'hébergement, l'hygiène et l'infrastructure étaient si graves qu'elles portaient atteinte au sens même de la dignité humaine. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que la détention du requérant n'était pas « régulière » au sens de l'article 5 § 1 f) de la Convention et qu'il y a eu violation de cette disposition. »

40. Affaire *Popov c. France* (Requêtes n°s 39472/07 et 39474/07), arrêt du 19 janvier 2012, définitif le 19 avril 2012 :

« 102.... les conditions dans lesquelles les enfants ont été détenus, pendant quinze jours, dans un milieu d'adultes, confrontés à une forte présence policière, sans activités destinées à les occuper, ajoutées à la détresse des parents, étaient manifestement inadaptées à leur âge. Les deux enfants, une fillette de trois ans et un bébé, se trouvaient dans une situation de particulière vulnérabilité, accentuée par la situation d'enfermement dans un centre de rétention. Ces conditions de vie ne pouvaient qu'engendrer pour eux une situation de stress et d'anxiété et avoir des conséquences particulièrement traumatisantes sur leur psychisme.

103. Ainsi, compte tenu du bas âge des enfants, de la durée de leur détention et des conditions de leur enfermement, la Cour estime que les autorités n'ont pas pris la mesure des conséquences inévitablement dommageables pour les enfants. ...Il y a eu violation de l'article 3 de la Convention à l'égard des enfants. »

2. Recommandation 1985(2011) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) quant à la situation des enfants migrants dans les Etats membres.

41. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a déclaré que :

« en principe, un enfant ne devrait jamais être placé en rétention (...)
- les enfants non accompagnés ne doivent toutefois jamais être détenus (...);
- si un doute subsiste quant à l'âge de l'enfant, ce dernier doit se voir accorder le bénéfice du doute (...) ».

3. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

42. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, CommDH (2015) 1, publié le 17 février 2015 (§§94, 96-98).

94. (...) Le Commissaire déplore que les mineurs isolés étrangers (MIE) maintenus en zone d'attente ne bénéficient pas du dispositif mis en place par la circulaire de 2013 de la ministre de la Justice et n'aient pas accès à un accompagnement socioéducatif adéquat. Il note qu'un administrateur ad hoc est désigné pour représenter légalement les MIE maintenus en zone d'attente et veiller à la régularité des procédures dont ils font l'objet. Toutefois plusieurs associations lui ont fait part de dysfonctionnements répétés, qui empêchent certains mineurs de bénéficier d'une assistance.

96. Le Commissaire invite ainsi les autorités à garantir que toutes les procédures d'évaluation de l'âge soient pluridisciplinaires. Le recours aux tests d'âge osseux doit cesser d'être automatique et n'intervenir effectivement qu'en dernier ressort, dans un cadre judiciaire. Leurs résultats ne doivent en aucun cas constituer l'unique élément de détermination de l'âge. Si la minorité de l'intéressé reste incertaine, celui-ci devrait avoir toujours le bénéfice du doute.

97. Le Commissaire encourage les autorités centrales et les conseils généraux à poursuivre et à renforcer leurs efforts conjoints afin d'assurer, en métropole comme en outre-mer, un accueil des MIE garantissant à ces derniers des conditions de vie dignes et la possibilité de construire un projet de vie. Il les prie instamment de prendre sans délai des mesures propres à garantir qu'aucun MIE ne soit laissé sans solution d'hébergement et à éviter le logement de ces mineurs dans des structures dépourvues de tout accompagnement socio-éducatif et médical.

98. Enfin, les autorités sont invitées à mettre fin au maintien de mineurs isolés étrangers en zones d'attente. Le Commissaire encourage en particulier les autorités françaises à élaborer et à mettre en œuvre des programmes alternatifs au maintien en zone d'attente (...).

B – Organisation des Nations Unies

1. Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant

43. L'article 3 dispose que :

« dans toutes les décisions qui concernent les enfants,[...], l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »

44. L'article 20 garantit :

« le droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat » à « tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial », sans égard à leur nationalité. »

45. Les articles 27 et 37 disposent que :

Article 27

« 1. Les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.

2. C'est aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant.

3. Les Etats parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement. »

Article 37

« Les Etats parties veillent à ce que :

(...)

b) Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible; »

2. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies

Observations à sa 2104e réunion (voir CRC/C/SR.2104), tenue le 29 janvier 2016 sur le cinquième rapport périodique de la France (CRC/C/FRA/5)

46. Le Comité a déclaré que :

"Le Comité est préoccupé par la situation des enfants migrants non accompagnés dans l'État partie qui ne peuvent accéder à des mesures spéciales de protection et d'assistance. Il est préoccupé par le fait que l'État partie ne considère pas suffisamment l'intérêt supérieur de l'enfant comme un principe directeur dans tous le processus d'évaluation initiale et les arrangements ultérieurs. Le Comité note avec préoccupation les difficultés rencontrées pour accéder aux structures de protection de l'enfance et à la représentation légale, au soutien psychologique, à l'assistance sociale et à l'éducation, en particulier pour les jeunes de 17 ans. Le Comité est également préoccupé par le fait que la procédure prévue dans la circulaire du 31 mai 2013 sur la répartition équitable des services aux enfants migrants non accompagnés a été partiellement annulée par la décision du Conseil d'Etat de janvier 2015, ce qui se traduit par une qualité insuffisante des soins et de la protection des enfants et par le refus de certaines municipalités de fournir une telle protection. Il note avec préoccupation le nombre d'enfants soumis à une détention administrative en 2014, la plupart à Mayotte, dans des conditions dégradantes et sans accès à un juge. Le Comité est également préoccupé par :

a) la situation des enfants migrants non accompagnés placés automatiquement dans des zones d'attente d'aéroports ou d'hôtels, et d'autres centres de rétention administrative, parfois

détenus avec des adultes, et des informations faisant état de leur éloignement, avant même de s'adresser à un administrateur ad hoc;

b) le recours excessif aux tests osseux pour déterminer l'âge des enfants et les cas dans lesquels le consentement de l'enfant n'était, en pratique, pas recherché.

Le Comité recommande à l'État partie de garantir sur son territoire des ressources humaines, techniques et financières suffisantes pour assurer un soutien spécialisé et spécifique aux enfants, la protection, la représentation légale, l'assistance sociale et la formation scolaire et professionnelle des enfants migrants non accompagnés et renforcer les capacités des fonctionnaires à cet égard. Il recommande également à l'État partie:

a) d'adopter les mesures nécessaires, y compris celles de nature juridique, pour éviter la détention d'enfants dans les zones d'attente grâce à des efforts accrus pour trouver des alternatives appropriées à la privation de liberté et placer les enfants dans des locaux appropriés et respecter pleinement les obligations de non-refoulement ;

b) de mettre un terme à l'utilisation des tests osseux comme méthode principale pour déterminer l'âge des enfants, en utilisant à la place d'autres méthodes qui se sont avérées être plus précises.

Observations générales du Comité des droits de l'enfant:

- n° 12 (2009) sur le droit de l'enfant d'être entendu ;
- n° 13 (2011) sur le droit de l'enfant à être protégé contre toute forme de violence ;
- n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale ;
- n° 15 (2013) sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible ;
- n° 20 (2016) sur la mise en œuvre des droits de l'enfant pendant l'adolescence ;
- n° 21 (2017) sur les enfants en situation de rue ;
- observation générale commune n° 3 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 22 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les principes généraux des droits des enfants dans le contexte de la migration internationale;
- observation générale commune n° 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits des enfants dans le contexte de la migration internationale dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour.

3. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR)

47. Le rapport de l'UNHCR pour la France de juillet 2017 indique que :

« La France a reçu 8 054 personnes déclarées « mineurs étrangers non accompagnés », contre 5 990 en 2015, 5 033 en 2014 et 2 555 en 2013, soit une augmentation de 215% en trois ans. UNHCR précise que les arrivées des mineurs étrangers non accompagnés sont en augmentation constante et que les capacités déjà surpeuplées du dispositif actuel d'accueil de ces mineurs dans certaines zones du pays ne permettent pas de fournir des soins adéquats, et les mineurs sont de plus en plus laissés dans une situation d'errance sans possibilité de logement et sans protection. »

4. UNICEF France

48. UNICEF France, dans sa déclaration du 23 octobre 2017, indique que :

« Un an après la démolition de la « Jungle » de Calais, les conditions de vies de centaines de mineurs non accompagnés (MNA) dans le Pas-de-Calais restent catastrophiques. Dans le Pas-de-Calais, les conditions de vie ont empiré en un an pour des centaines d'enfants, qui trop souvent n'ont pas accès à un abri sûr, ni même à l'eau potable et sont soumis à l'exploitation, comme l'a récemment rappelé la Commission des droits de l'Homme des Nations unies. Depuis le démantèlement du camp, environ 1 000 personnes, dont une centaine de MNA, sont en situation d'errance chaque jour à Calais et ses alentours, notamment dans les ports des environs. Le système de protection de l'enfance est totalement saturé dans le département : au 15 octobre 2017, France Terre d'Asile avait déjà accueilli 1 887 MNA depuis le début de l'année, contre 1 422 sur l'année 2016. Aucune route légale et sûre n'étant proposée pour rejoindre le Royaume-Uni, ces enfants prennent des risques insensés pour tenter d'y rejoindre leur famille. »

EN DROIT

OBSERVATIONS LIMINAIRES

Applicabilité des articles 7§10, 11, 13, 14, 17, 30, 31§2 et E de la Charte sociale européenne révisée aux personnes concernées par la réclamation

49. Le paragraphe 1 de l'Annexe à la Charte prévoit que:

« 1 Sous réserve des dispositions de l'article 12, paragraphe 4, et de l'article 13, paragraphe 4, les personnes visées aux articles 1 à 17 et 20 à 31 ne comprennent les étrangers que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée, étant entendu que les articles susvisés seront interprétés à la lumière des dispositions des articles 18 et 19.

La présente interprétation n'exclut pas l'extension de droits analogues à d'autres personnes par l'une quelconque des Parties. »

50. Le Comité note que, le Gouvernement, se référant au paragraphe 1 de l'annexe de la Charte, déclare que les dispositions de la Charte sociale européenne ne s'appliquent qu'aux personnes qui se révèlent être des mineurs étrangers non accompagnés et qui, en tant que tels, sont légalement dans le pays, alors qu'elles ne s'appliquent pas aux personnes considérées comme majeures et qui se trouvent ainsi illégalement sur le territoire.

51. Dans les paragraphes suivants, le Comité se réfère à sa décision Défense des Enfants International (DEI) c. Belgique, réclamation n° 69/2011, décision sur le bien-fondé du 23 octobre 2012, paragraphes 28-39, et rappelle que, la restriction du champ d'application personnel figurant dans l'Annexe ne saurait se prêter à une interprétation qui aurait pour effet de priver les étrangers en situation irrégulière de la protection des droits les plus élémentaires consacrés par la Charte, ainsi bien que de porter préjudice à leurs droits fondamentaux, tels que le droit à la vie ou à l'intégrité physique, ou encore le droit à la dignité humaine.

52. Le Comité considère que, au-delà de la lettre du paragraphe 1 de l'Annexe, la restriction du champ d'application personnel y figurant devrait être interprétée –

comme cela vaut sur un plan général pour toute disposition prévue dans un traité international – à la lumière de la nature et du but du traité dans lequel elle figure, ainsi qu'en harmonie avec les autres règles pertinentes et applicables du droit international (Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur les droits des traités, article 31, paragraphes 1 et 3), y compris les règles impératives du droit international (*jus cogens*), qui priment sur toute autre norme internationale et auxquelles aucune dérogation n'est permise (Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur les droits des traités, article 53).

53. Pour ce qui concerne la nature et le but de la Charte, le Comité rappelle que la Charte est un traité en matière de droits de l'homme, qui a pour objet de mettre en œuvre au niveau européen, en complément de la Convention européenne des Droits de l'Homme, les droits reconnus à tous les êtres humains par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948. Comme le Comité a déjà souligné (Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. France, réclamation n° 14/2003, op. cit., §§27 et 29), le but de la Charte, en tant qu'instrument vivant voué aux valeurs de dignité, d'égalité et de solidarité, est de donner vie et sens en Europe aux droits sociaux fondamentaux de tout être humain. C'est précisément à la lumière de cela que le Comité considère – comme l'a rappelé le Gouvernement dans son mémoire – qu'il convient de suivre une approche téléologique pour l'interprétation de la Charte, c'est à dire qu'il faut rechercher l'interprétation du traité la plus propre à atteindre le but et à réaliser l'objet de ce traité, et non celle qui donnerait l'étendue la plus limitée aux engagements des Parties (Organisation Mondiale Contre la Torture (OMCT) c. Irlande, réclamation n° 18/2003, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2004, par. 60). C'est cette même approche téléologique qui conduit le Comité à ne pas interpréter le paragraphe 1 de l'Annexe de façon à nier aux mineurs étrangers (accompagnés ou non accompagnés) en séjour irrégulier la garantie de leurs droits fondamentaux, y compris le droit à la préservation de la dignité humaine. Chaque Etat a l'obligation de respecter et protéger les droits à la vie et à l'intégrité psychophysique et à la dignité humaine de toute personne. Une interprétation rigide du paragraphe 1 de l'Annexe de la Charte, qui aurait par effet de ne pas reconnaître l'obligation des Etats parties de garantir aux mineurs étrangers non accompagnés en séjour irrégulier la jouissance de ces droits fondamentaux ne saurait être compatible avec le *jus cogens* international (DEI c. Belgique, réclamation n° 69/2011, op.cit., §33).

54. D'ailleurs, une interprétation rigide de l'Annexe, aurait pour effet de priver les mineurs étrangers en séjour irrégulier de la garantie de leurs droits fondamentaux et ne serait pas en harmonie avec la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, convention qui a été ratifiée par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il est donc justifié que le Comité en tienne compte lorsqu'il statue sur la violation alléguée de tout droit de l'enfant prévu par la Charte, et son interprétation par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, (voir Organisation Mondiale Contre la Torture c. Irlande, réclamation n° 18/2003, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2004, par. 61).

55. A la lumière de l'exigence impérative et universellement reconnue de protéger tout enfant, le Comité estime que le paragraphe 1 de l'Annexe ne saurait être interprété de façon à exposer les mineurs étrangers en séjour irrégulier à des

préjudices sérieux pour leurs droits fondamentaux à cause de la non-application de la garantie des droits sociaux consacrés par la Charte.

56. Le Comité réaffirme que le risque d'un préjudice relatif aux droits fondamentaux est d'autant plus probable lorsque des enfants – et a fortiori des enfants migrants en séjour irrégulier – sont en jeu. Cela résulte de leur condition d' « enfants », comme de leur situation spécifique de migrants « irréguliers », qui conjugue fragilité et autonomie limitée. Le manque d'autonomie fait, en particulier, qu'on ne peut pas tenir les enfants pour responsables de leur lieu de résidence. Les enfants ne sont pas en mesure de décider eux-mêmes de rester ou de partir. Du surcroît, lorsque les enfants sont non accompagnés, leur situation devient encore plus vulnérable et devrait être entièrement prise en charge par l'Etat, ce dernier ayant le devoir de prendre soin des enfants séjournant sur son territoire et de ne pas les priver de la protection la plus élémentaire, à cause de leur statut d' « irréguliers ». Le Comité ajoute que le statut de mineur étranger non accompagné doit être déterminé objectivement et non pas par le biais de procédures nationales complexes, incertaines et contestées.

57. A la lumière des remarques générales qui précèdent, le Comité, en se référant spécifiquement aux articles 7§10, 11, 13, 17, 30, 31§2 de la Charte et rappelant ses décisions (DEI c. Belgique, réclamation n° 69/2011, op.cit., Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme c. France, réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, paragraphes 30-32 ; Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, op. cit., paragraphes 34-38), considère que ces dispositions s'appliquent aux personnes concernées par la présente réclamation. Ces articles imposent à la charge des Etats parties des obligations positives relatives à l'hébergement, aux soins essentiels et à la protection des enfants et des adolescents. Ne pas considérer les Etats parties comme tenus de respecter ces obligations à l'égard des mineurs étrangers en séjour irrégulier signifierait, par voie de conséquence, ne pas garantir leurs droits fondamentaux et exposer les enfants et adolescents en question à des préjudices sérieux pour leurs droits à la vie, à la santé et à l'intégrité psychophysique, et à la préservation de la dignité humaine.

58. Sous l'angle de l'article 14, le Comité examine l'organisation et le fonctionnement général des services sociaux. Compte tenu du caractère général de cette disposition, et des circonstances du cas présent, le Comité considère que cette disposition de la Charte ne s'applique pas en l'espèce.

59. Le Comité rappelle l'interdiction de discrimination inscrite à l'article E de la Charte qui prévoit l'obligation de veiller à ce que tous les individus ou groupe d'individus entrant dans le champ d'application personnel de la Charte puissent jouir des droits de la Charte sur un pied d'égalité. Pour ce qui est des mineurs étrangers non accompagnés visés par la présente réclamation, la question ne concerne pas le respect du principe de l'égalité de traitement, mais porte plutôt sur le point de savoir si ces personnes entrent ou non dans le champ d'application de la Charte, et si leurs droits les plus fondamentaux sont effectivement respectés. Tel n'est pas l'objet de l'article E de la Charte (mutatis mutandis DEI c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, op. cit., paragraphes 72-75 et DEI c. Belgique, réclamation n° 69/2011, op. cit., paragraphes 148-151).

60. Compte tenu des circonstances de l'espèce, le Comité dit que l'article E de la Charte ne s'applique pas en l'espèce.

I VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 17 DE LA CHARTE

61. L'article 17 de la Charte est libellé ainsi :

Article 17 – Droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique

Partie I : « Les enfants et les adolescents ont droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée. »

Partie II : « En vue d'assurer aux enfants et aux adolescents l'exercice effectif du droit de grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, toutes les mesures nécessaires et appropriées tendant:

1a. à assurer aux enfants et aux adolescents, compte tenu des droits et des devoirs des parents, les soins, l'assistance, l'éducation et la formation dont ils ont besoin, notamment en prévoyant la création ou le maintien d'institutions ou de services adéquats et suffisants à cette fin;

b. à protéger les enfants et les adolescents contre la négligence, la violence ou l'exploitation;

c. à assurer une protection et une aide spéciale de l'Etat vis-à-vis de l'enfant ou de l'adolescent temporairement ou définitivement privé de son soutien familial;

2. assurer aux enfants et aux adolescents un enseignement primaire et secondaire gratuit, ainsi qu'à favoriser la régularité de la fréquentation scolaire. »

A. – Arguments des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

62. EUROCEF allègue que de sérieuses lacunes ont été identifiées dans le dispositif d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés, et en particulier, l'absence d'un projet de vie servant l'intérêt supérieur de l'enfant, l'insuffisance de ressources financières, la faible coordination entre les départements et les institutions responsables pour coordonner et contrôler la qualité des soins dispensés aux mineurs ; ainsi que la formation spécialisée insuffisante des professionnels qui s'occupent de ces mineurs.

63. Il allègue que dès le premier accueil, les mineurs étrangers non accompagnés sont victimes d'une sélection ne permettant pas à tous de recevoir l'aide dont ils ont besoin et l'assistance d'un administrateur ad hoc. Divers témoignages confirment qu'au premier accueil, un tri s'organise selon les critères suivants: Sont refoulés les enfants n'ayant pas de papiers d'état-civil ou ceux qui sont suspectés d'être majeurs ou proches de leur majorité. D'autres, sont orientés vers un dispositif de "mise à l'abri" pendant 4 mois en foyer collectif ou en hôtel, dans l'attente de leur transfert

vers un service de l'aide sociale à l'enfance en fonction des places qui se libèrent. Enfin, les plus "vulnérables" sont orientés plus rapidement. De nombreux témoignages attestent que les mineurs étrangers ne sont pas clairement informés de leurs droits et des procédures accessibles en raison de l'absence ou de l'insuffisance quantitative d'interprètes pour expliquer aux jeunes la procédure qui va s'appliquer. Selon EUROCEF, les travailleurs sociaux chargés de ce premier accueil n'ont pas tous reçu de formation complémentaire spécialisée pour être à même de répondre de façon opportune à l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés.

64. L'organisation réclamante allègue que l'appréciation des actes d'état civil présentés par les jeunes n'est pas faite en conformité avec la loi. Il apparaît que dans différents départements, les pièces d'identité présentées sont parfois contestées directement par les travailleurs sociaux en charge des évaluations, sans qu'il soit fait recours à une mesure d'expertise légale. EUROCEF condamne les pratiques abusives cherchant à déterminer l'âge d'un mineur à travers l'analyse de la densité de l'os.

65. EUROCEF allègue que les délais de prise en charge sont souvent très longs, lesquels ne prennent pas en compte l'état de vulnérabilité des jeunes, la satisfaction de leurs besoins primaires, et la nécessité de leur assurer un accompagnement éducatif et social. Une fois admis dans le dispositif de mise à l'abri, la majorité des mineurs étrangers non accompagnés sont logés en hôtel, livrés la plupart du temps à eux-mêmes, sans un accompagnement éducatif et social permanent. En raison de délais de traitements judiciaires des mineurs étrangers non accompagnés, EUROCEF demande que la responsabilité des décisions sur le lieu de placement des mineurs incombe aux tribunaux pour mineurs, et non au ministère public.

66. En outre, les mineurs étrangers non accompagnés arrivant par voie aérienne se voient refuser l'accès au territoire dès leur sortie de l'avion, et sont alors conduits en « Zone d'Attente ». Certains d'entre eux sont hébergés avec des adultes, et d'autres dans des chambres d'hôtel parfois éloignées géographiquement, privés de leurs droits.

67. EUROCEF allègue que les mineurs étrangers non accompagnés qui arrivent en France et qui ont entre 16 et 18 ans rencontrent beaucoup de difficultés pour accéder à l'éducation. En effet, la scolarité n'étant plus obligatoire après 16 ans, les mineurs étrangers non accompagnés ne sont admis dans des établissements que dans la limite des places disponibles. De plus, l'injonction d'intégration sociale et économique à laquelle sont soumis ces jeunes à leur arrivée en France, mais aussi leur niveau antérieur de scolarisation, les poussent à s'orienter vers des formations pré-qualifiantes permettant d'accéder rapidement au marché du travail. Toutefois, les mineurs étrangers non accompagnés ne choisissent pas librement leur orientation professionnelle. En effet, les institutions en charge de traiter les dossiers de demande d'autorisation de travail, donnent plus souvent un avis favorable lorsque le jeune s'oriente vers un secteur dit « en tension », qui rencontre des difficultés pour recruter, plutôt qu'un secteur où la demande correspond à l'offre. Une autre difficulté se pose également pour les MIE n'ayant pas en leur possession de papier d'identité. En effet, un justificatif d'identité leur est demandé pour s'inscrire en formation, et surtout pour obtenir leur diplôme.

2. Le Gouvernement défendeur

68. Le Gouvernement soutient que la circulaire et le dispositif national du 31 mai 2013 montrent indéniablement la volonté de l'Etat d'améliorer sans cesse l'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers. Le dispositif national mis en place par la circulaire du 31 mai 2013 offre un schéma légal de répartition interdépartementale, et assure aux départements saturés la solidarité des autres départements concernés par les mineurs isolés étrangers.

69. Le Gouvernement indique que 10 960 mineurs étrangers non accompagnés ont été confiés à l'ensemble des départements métropolitains depuis l'édiction de la circulaire du 31 mai 2013. La prise en charge des mineurs étrangers en France est bien effective. De surcroît, le Gouvernement tient à ajouter que le juge administratif contrôle le respect de l'obligation d'hébergement des mineurs étrangers non accompagnés par l'administration.

70. Ainsi, le juge du référé-liberté, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (ci-après le « CJA »), rappelle régulièrement aux autorités de l'Etat qu'il leur appartient de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale.

71. En 2015, près de 3 258 personnes ont été reconnues en tant que mineurs isolés étrangers, déduction faite des 286 sorties de l'Aide Sociale à l'Enfance pour diverses raisons telles que mainlevée, majorité ou fugues. Ceci représente 81 % de l'effectif annuel prévu en fonction de l'exercice précédent.

72. Le Gouvernement indique que l'évaluation de la minorité s'appuie sur la combinaison d'un faisceau d'indices : entretiens avec le jeune conduits par un personnel qualifié dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire et vérification de l'authenticité des documents d'état civil qu'il détient sur le fondement de l'article 47 du Code civil. Si le doute persiste au terme de cette étape et seulement dans ce cas, il peut être procédé à une expertise médicale de l'âge sur réquisitions du parquet pour établir l'âge du jeune. Dès lors que le conseil général accueillant le mineur ne s'est pas encore vu confier la tutelle de ce dernier, il ne peut légalement solliciter la réalisation de cet examen. Les conclusions de cette expertise sont adressées en parallèle au président du conseil général et au parquet. L'examen médical doit comporter plusieurs pièces, dont les radiographies osseuses, dentaires, l'examen clinique ainsi que l'examen psychologique. La conclusion que le praticien concerné tire de l'examen est celle d'une fourchette d'âge, et en aucun cas celle d'un âge précis, car en l'état actuel des connaissances médicales, il n'existe aucune méthode ni test biologique disponibles pour déterminer précisément l'âge d'une personne. Le recours aux examens d'âge osseux est désormais encadré juridiquement par l'article 388 du Code civil, tel que modifié par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance.

73. S'agissant des délais relatifs à la prise en charge judiciaire de l'assistance socio-éducative des mineurs étrangers non accompagnés, le Gouvernement indique qu'aux termes du second alinéa de l'article 375-5 du Code civil, en cas d'urgence, le procureur de la République du lieu où le mineur a été trouvé a le pouvoir d'ordonner

son placement provisoire, or celui-ci doit saisir, dans les huit jours, le juge des enfants qui maintient, modifie ou rapporte la mesure. En conséquence, dès lors que le parquet rend une ordonnance de placement provisoire, la mesure de placement a légalement et systématiquement vocation à être contrôlée par le juge des enfants qui, saisi dans les conditions de l'article 375-5 alinéa 2 du Code civil, a pleinement compétence, entre autres, pour lever la mesure de placement ou pour la maintenir en modifiant le lieu de placement du mineur si l'intérêt de ce dernier le justifie.

74. La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile modifie les procédures et le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile afin d'améliorer notamment la protection des personnes en besoin d'une protection internationale. Surtout, le Gouvernement tient à préciser qu'il peut être mis fin, en raison de sa minorité, au maintien en zone d'attente du demandeur d'asile dont la demande n'est pas irrecevable ou pas manifestement infondée.

75. S'agissant de l'accès à l'éducation, l'alinéa un de l'article L131-1 du Code de l'éducation rappelle que « l'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans ». En ce qui concerne la scolarisation des mineurs de plus de 16 ans, celle-ci se fait dans la limite des places disponibles, à l'instar de toute demande de première scolarisation ou de retour à la scolarisation après 16 ans. S'agissant de l'orientation professionnelle, celle-ci est fonction des contraintes du marché du travail comme pour les collégiens et lycéens de France. En cas de perte ou de vol de sa pièce d'identité, le candidat présentera un récépissé de sa déclaration de perte ou de vol faite au commissariat de police ou à la gendarmerie, ainsi que tout document officiel avec photographie permettant de justifier de son identité. Il est également possible, en France, de reconstituer l'état civil de ces mineurs par l'autorité judiciaire lorsqu'aucun document ne peut être obtenu avec l'aide de personnes restées dans le pays d'origine de l'intéressé ou des autorités consulaires.

B. – Appréciation du Comité

76. Le Comité rappelle que le but de la Charte, consiste à protéger des droits non pas théoriques mais effectifs (Commission internationale de juristes (CIJ) c. Portugal, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, par. 32 ; la Fédération européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA) c. Slovénie, réclamation n° 53/2008, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2009, par. 28). Il considère que l'application conforme de la Charte ne peut être atteinte par le seul effet de la législation si l'application de celle-ci n'est pas effective et rigoureusement contrôlée.

77. En ce qui concerne les moyens mis en œuvre pour la réalisation des objectifs assignés par la Charte, le Comité souligne que l'obligation incombant aux Etats parties est non seulement de prendre des initiatives juridiques mais encore de dégager les ressources et d'organiser les procédures nécessaires en vue de permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte (Mouvement International ATD Quart Monde c. France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, par. 61).

78. Le Comité rappelle que, même lorsque le droit interne confère à des instances locales ou régionales, la responsabilité d'exercer une fonction donnée, les Etats parties à la Charte demeurent tenus, en vertu de leurs obligations internationales, de veiller à ce que ces responsabilités soient correctement assumées (Centre Européen des Droits des Roms c. Grèce, réclamation n°15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, par. 29).

79. Le Comité rappelle aussi que les Etats parties doivent être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande ainsi que sur les autres personnes concernées (mutatis mutandis, Association internationale Autisme-Europe c. France, réclamation n°13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, par. 53).

80. Le Comité se réfère au contenu de l'article 17 qui concerne l'aide qui doit être fournie par l'Etat si le mineur se trouve non accompagné ou si les parents sont dans l'incapacité de fournir cette aide. Le Comité insiste, en particulier, sur l'importance du paragraphe 1 (b) de l'article 17 car sa non-application exposerait, à l'évidence, un certain nombre d'enfants et d'adolescents à de graves risques pour leur vie ou leur intégrité physique (DEI c. Belgique, réclamation n° 69/2011, op. cit., par. 73).

81. Le Comité note que dans la législation française le terme mineur isolé étranger (MIE) est souvent employé à désigner un mineur étranger non accompagné, qui dans la pratique se définit 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 ». Il existe donc trois critères pour qu'un jeune soit qualifié de MIE : c'est une personne mineure, incapable juridiquement, autrement dit un " enfant " au sens de l'article 1er de la Convention des droits des enfants, c'est une personne isolée donc vulnérable du fait de l'absence ou de l'éloignement de ses représentants légaux et c'est accessoirement un étranger ne disposant pas des avantages propres aux nationaux.

82. Le Défenseur des Droits indique que le nombre de mineurs isolés étrangers sur le territoire n'est pas officiellement établi, il est estimé entre 8 000 et 10 000. On ne dispose pas de données sur le nombre de jeunes se disant mineurs isolés qui ne sont pas pris en charge par le dispositif de protection de l'enfance, soit qu'ils aient été évalués majeurs, soit qu'ils ne se situent pas dans une démarche de demande de protection.

83. Le Comité constate qu'en substance, les griefs d'EUROCEF concernent les carences du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs étrangers non accompagnés, qui rendrait non effectif l'accès à un hébergement et à toutes les autres mesures de protection juridique, économique, médicale et sociale prévues.

Le dispositif d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés en France

84. La circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés (mise à l'abri, évaluation et d'orientation) précise que l'accueil provisoire doit bénéficier à tout jeune se déclarant mineur isolé

étranger. Toutefois, d'après le Défenseur des droits, de fortes contraintes budgétaires et de nombreuses difficultés subsistent dans sa mise en œuvre. Plusieurs témoignages fournis par EUROCEF soulignent les lacunes du système.

85. Le Comité note également dans le mémoire du Gouvernement qu'il convient de distinguer les personnes se présentant comme mineurs isolés étrangers aux services de protection de l'enfance et qui peuvent être « mises à l'abri » dans l'attente des conclusions de l'évaluation de la minorité et de l'isolement. D'après le Gouvernement, étant donné le nombre de jeunes concernés, des mises à l'abri systématiques sont impossibles.

86. En outre, le Comité note que le Défenseur des droits est régulièrement informé de l'absence de prise en charge pour des jeunes en attente d'une décision relative à leur admission au bénéfice de la protection de l'enfance à la suite de leur évaluation, voire même du refus d'exécuter des décisions de placement prises par les autorités judiciaires. Ces situations sont souvent la résultante d'un engorgement des dispositifs du, en particulier, aux refus de départements de recevoir les jeunes orientés en application de la circulaire de 2013.

87. De surcroît, le Comité note dans les observations du Défenseur des droits que dans plusieurs départements, les mineurs isolés étrangers font l'objet d'une présentation aux services de police avant toute évaluation socio-éducative. L'accent est alors souvent mis sur leur situation administrative avant même une prise en compte de leur vulnérabilité. Parfois même, on ne procède pas à cette évaluation pourtant requise par la circulaire de 2013, reprise sur ce point par la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016. Des jeunes interpellés sur la voie publique ou se présentant spontanément au commissariat de police pour y demander de l'aide, ne font l'objet d'aucune évaluation socio-éducative. En effet, la plupart de ces jeunes subissent un examen osseux sur réquisition du parquet ainsi qu'un interrogatoire de police et font ensuite l'objet d'un placement en rétention administrative, car évalués majeurs et considérés comme en infraction avec la législation relative au séjour des étrangers en France. Une évaluation complète de la situation d'un mineur étranger se déclarant mineur par les services socio-éducatifs n'intervient pas systématiquement avant toute présentation à la police, en vue d'une vérification de l'identité et de la minorité.

88. De plus, le Comité note que lors de l'admission d'un mineur à l'Aide sociale à l'enfance (ASE), le Conseil général est l'institution ayant la garde du mineur, sans être pour autant son représentant légal. La loi prévoit qu'une procédure doit être engagée devant un juge compétent pour désigner le représentant légal d'un mineur étranger. Pour le Comité, les mineurs étrangers non accompagnés, ainsi que les jeunes dont l'âge est contesté, devraient avoir un représentant légal désigné dès que possible. Sans un représentant légal, ces mineurs peuvent être exposés à de sérieux risques de protection.

89. En outre, le Comité se réfère à une situation récente, où depuis le printemps 2017, de nombreuses associations s'inquiètent de la situation des mineurs étrangers non accompagnés vivant dans la rue à Rouen (Seine-Maritime). Sachant que chaque mineur non accompagné doit être accueilli et mis à l'abri par les services départementaux de l'Aide sociale à l'enfance, le 18 juillet 2017, Médecins du monde

a déposé auprès du tribunal administratif de Rouen une requête en référé-liberté pour défendre six mineurs non accompagnés, « dont la minorité avait été reconnue par l'autorité judiciaire mais qui, depuis étaient contraints de dormir à la rue et de rester sans protection » (informations provenant de InfoMIE). Le tribunal administratif de Rouen a exigé que le Département de Seine-Maritime prenne en charge six migrants mineurs, contraints de dormir dehors. L'ordre est resté non exécuté pendant une période de 15 jours suivant la date à laquelle il a été émis.

90. D'après les témoignages apportés par EUROCEF, le Comité relève que les pratiques départementales sont très hétérogènes dans la mise en œuvre de la circulaire ce qui nuit à la qualité d'ensemble du dispositif et à l'égalité de traitement entre les jeunes. Contrairement à ce que la circulaire requiert, dans certains départements, la mise à l'abri n'est pas effectuée au moment de la présentation du jeune se déclarant mineur, mais seulement à compter du moment où le jeune est évalué mineur par les autorités, les laissant dans une situation d'errance sans possibilité de logement et sans protection. En outre, les conditions de mise à l'abri des jeunes dans l'attente d'une décision définitive sur leur demande de protection peuvent parfois être très en deçà des normes minimales de prise en charge socio-éducative.

91. Le Comité note également dans les observations du Défenseur des droits que certains parquets ne sollicitent plus la cellule nationale placée auprès de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, chargée de tenir à jour les données relatives aux placements effectués dans chaque département ; ce qui empêche toute lisibilité au plan national. D'après le Défenseur des droits certains dispositifs départementaux sont saturés du fait de l'impossibilité actuelle d'avoir recours au principe de répartition nationale, alors même qu'il n'y a pas eu d'augmentation significative du nombre de mineurs isolés étrangers.

92. En outre, d'après les témoignages d'EUROCEF, des mineurs étrangers non accompagnés pris en charge par l'ASE au titre de la protection de l'enfance se trouvent hébergés en hôtel. Cet argument n'est pas contesté par le Gouvernement. Le Comité rappelle que la situation des mineurs étrangers non-accompagnés hébergés en hôtel pendant des semaines, voire des mois, ne permet, ni un « hébergement approprié », ni « un encadrement avec du personnel dûment qualifié », ni même un accès « aux services de base », comme le démontrent les témoignages recueillis par EUROCEF. À la différence d'autres centres d'hébergement accueillant également des familles, les hôtels ne disposent d'aucun service éducatif et social. L'hôtel est un environnement, provisoire, nullement conçu pour accueillir les enfants – mais une aide conçue comme une simple mise à l'abri.

93. Enfin, le Comité note, d'après les derniers rapports du HCR et de l'UNICEF, que les arrivées d'enfants non accompagnés augmentent régulièrement et que les capacités déjà surpeuplées du système actuel de protection de l'enfance dans certaines régions du pays ne permettent pas une prise en charge appropriée.

94. Pour les raisons qui précèdent, le Comité conclut que cette situation est contraire à l'article 17§1 de la Charte en raison de carences relevées dans le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

Les mineurs étrangers non accompagnés arrivant par avion détenus en Zone d'attente

95. Le Comité note que le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ne distingue pas les mineurs des majeurs en ce qui concerne le maintien en Zone d'attente, hormis l'article L221-5, qui prévoit la désignation sans délai d'un administrateur ad hoc par le Procureur de la République. La privation de liberté est prévue par la loi française pour tout étranger n'ayant pas en sa possession les documents nécessaires à son entrée sur le territoire français, ou ayant en sa possession des documents évalués comme faux.

96. En outre, concernant la prise en charge des mineurs étrangers non-accompagnés en Zone d'attente, le Gouvernement reconnaît lui-même qu'à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, les mineurs de moins de 13 ans sont prioritairement orientés vers les places destinées aux mineurs, ce qui laisse entendre que les places ne sont pas toujours garanties pour des mineurs de plus de 13 ans. De ce fait, ces mineurs sont hébergés à « l'étage des majeurs ». Le Gouvernement confirme également qu'à l'aéroport d'Orly, un hébergement en hôtel est bien prévu pour les mineurs.

97. Le Comité estime que l'hébergement de mineurs conjoint à celui de majeurs et que l'hébergement de mineurs à l'hôtel, vont à l'encontre de la Charte Sociale Européenne. En effet, l'article 17 de la Charte indique que les mineurs doivent pouvoir bénéficier d'une protection en adéquation à leur âge et aux dangers auxquels ces derniers sont exposés du fait de celui-ci. Or ces deux modalités de prise en charge, proposées respectivement à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle et à l'aéroport d'Orly, ne permettent pas de prendre en considération suffisamment les besoins spécifiques de ces mineurs.

98. Le Comité note que de nombreux rapports (voir les récentes observations du Comité des Droits de l'enfant et du Commissaire aux droits de l'homme) indiquent que la nomination d'un administrateur ad hoc est rarement efficace, privant ainsi les mineurs non accompagnés du droit d'être assistés dans les procédures les concernant. Le Comité estime que la présence d'un administrateur ad hoc permettrait, par exemple, de nommer un avocat ou de renvoyer l'affaire devant le tribunal de tutelle et / ou, le cas échéant, devant le tribunal administratif ou le tribunal pour enfants.

99. Plusieurs instances du Conseil de l'Europe, tels que l'Assemblée parlementaire et le Comité européen pour la prévention de la torture, ont déclaré que les mineurs non accompagnés ne devraient pas être détenus. Leur détention ne peut être justifiée uniquement par le fait que le mineur est isolé, ni par son statut de migrant ou de résident, ou l'absence d'un tel statut. Il renvoie également aux conclusions du Comité des droits de l'enfant de 2016 sur le cinquième rapport périodique de la France concernant la situation des enfants migrants non accompagnés placés automatiquement dans des zones d'attente d'aéroports ou d'hôtels et autres lieux de détention administrative (locaux de rétention administrative), parfois détenu avec des adultes, et les rapports de leur renvoi, avant même de parler à un administrateur ad hoc, et sa recommandation que la France « adopte les mesures nécessaires, y compris celles de nature juridique, pour éviter la

détention des enfants en zones d'attente par des efforts accrus pour trouver des alternatives appropriées à la privation de liberté et placer les enfants dans des locaux appropriés, et pour respecter pleinement les obligations de non-refoulement » (voir par. 43).

100. Le Comité estime que la détention d'un mineur dans les zones d'attente, avec des adultes et / ou hébergés dans des hôtels, privés de l'aide d'un représentant légal ne peut être dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

101. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut à la violation de l'article 17§1 pour les raisons suivantes:

- les retards dans la nomination d'un administrateur ad hoc;
- la détention de mineurs étrangers non accompagnés dans les zones d'attente et les hôtels.

Evaluation de l'âge

102. Le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs étrangers non accompagnés prévoit que les garanties juridiques liées à l'état de minorité nécessitent que, en cas de doute sur les déclarations du jeune, il soit procédé à une vérification de celles-ci. D'après le Gouvernement, l'évaluation de la minorité s'appuie sur la combinaison d'un faisceau d'indices :

- entretiens conduits avec le jeune par un personnel qualifié dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire ;
- vérification de l'authenticité des documents d'état civil qu'il détient sur le fondement de l'article 47 du Code civil,
- si le doute persiste au terme de cette étape et seulement dans ce cas, il peut être procédé à une expertise médicale de l'âge sur réquisition du parquet.

103. D'après le Gouvernement, comme le prévoit ledit dispositif du 31 mai 2013, cet examen médical n'est demandé par le procureur qu'en dernier recours, si un doute subsiste sur la minorité de la personne à l'issue de l'évaluation sociale et de l'éventuel examen des documents d'état civil ou d'identité. L'examen médical doit comporter plusieurs éléments, dont les radiographies osseuses, dentaires, l'examen clinique et un examen psychologique. Le recours aux examens d'âge osseux est désormais encadré juridiquement par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant (article 388 du Code civil).

104. Le Comité note également que l'examen d'âge osseux n'est qu'un élément parmi l'ensemble de ceux que le juge prend en considération pour fonder sa décision. Cet examen n'est nullement exclusif et ne saurait prévaloir au détriment d'un document d'état civil quand les juges estiment qu'aucun élément extérieur à l'acte n'amène à douter de son authenticité, comme a pu le rappeler la Cour de cassation dans un arrêt du 23 janvier 2008 (Cass., Civ., 1ère, 23 janvier 2008, pourvoi n° D 06-13.344) dans lequel elle a jugé qu'une attestation de naissance établie en conformité avec les formes requises par la loi étrangère fait foi de l'âge de l'enfant soumis à une mesure d'assistance éducative, faute d'élément extérieur à l'acte permettant de douter des énonciations y figurant.

105. De surcroît, l'article 25.5 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, relative aux procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, reconnaît la possibilité aux Etats membres de l'Union européenne « de procéder à des examens médicaux afin de déterminer l'âge d'un mineur non accompagné dans le cadre de l'examen d'une demande de protection internationale ».

106. Toutefois, le Comité estime que de telles évaluations d'âge, fondées sur l'examen osseux, peuvent être lourdes de conséquences pour le mineur. Le Comité constate dans les observations soumises par le Défenseur des droits que des pratiques divergentes ont cours sur le territoire, en contradiction avec les exigences posées par les circulaires précitées et l'article 47 du code civil.

107. Le Défenseur des droits a ainsi pu constater que de nombreux mineurs étrangers non-accompagnés se voient déclarés majeurs, alors même qu'ils sont en possession de documents d'état civil attestant de leur minorité. D'autres sont écartés du dispositif de protection de l'enfance après avoir subi des examens d'âge osseux, sans que n'aient été pris en compte, au préalable, les documents d'état civil produits ou sans que leur validité n'ait été contestée. A plusieurs reprises, le Défenseur des droits a été informé de situations dans lesquelles les magistrats fixaient la date de naissance du jeune en fonction de l'examen médical effectué, et ce même en présence d'un acte d'état civil authentique.

108. Le Comité note que tant en France qu'au niveau international, le recours à une telle expertise médicale est aujourd'hui très contesté en raison de son absence de fiabilité et de l'atteinte portée à la dignité et à l'intégrité physique des enfants.

109. En 2009, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, dans ses observations, a noté avec préoccupation « que malgré l'avis négatif du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, l'Etat (...) continue de recourir à l'examen osseux pour déterminer l'âge des enfants ».

110. L'Académie nationale de médecine, le Haut Conseil de la santé publique et la communauté médicale ont plus précisément relevé que le test osseux comporte des possibilités d'erreur en ne permettant pas de poser une distinction nette entre 16 et 18 ans. Constat d'autant plus problématique que la plupart des mineurs étrangers non accompagnés présents sur le territoire français sont âgés de 16 ans ou plus.

111. Pour sa part, la Commission Nationale Consultative de Droits de l'Homme a déjà contesté l'utilisation de l'examen osseux en considérant qu'il est fondé sur des critères morphologiques anciens établis dans les années 30 et 40 dont la valeur scientifique est remise en cause depuis des années, y compris par le corps médical. D'après la CNCDH, l'évaluation de l'âge comporte en effet une marge d'erreur de deux à trois ans, ce qui permet en pratique, par le biais de l'utilisation abusive de cette méthode, de réguler l'accueil des MIE en fonction du nombre de places libres dans les services dépendant de l'ASE ou de la politique menée en la matière par le président du Conseil général. Plusieurs auditions ont fait apparaître que des jeunes, en particulier les plus de 16 ans, subissent parfois plusieurs expertises jusqu'à l'établissement de leur majorité. Lors de la mise en œuvre du mécanisme de répartition organisé par la circulaire et le protocole, il arrive ainsi fréquemment qu'une

personne déclarée mineure et en danger dans le département d'origine subisse un nouveau test osseux dans le département d'arrivée pour y être déclarée majeure, avant de faire l'objet d'un non-lieu à assistance éducative. En conséquence, la CNCDH ne peut que recommander fermement l'interdiction pure et simple du test osseux, en précisant que certains tribunaux de grande instance et plusieurs Etats européens n'utilisent plus à ce jour cette méthode.

112. Par ailleurs, le Comité des droits de l'enfant, dans ses observations de 2016 sur le cinquième rapport périodique de la France (voir ci-dessus §43), s'est déclaré préoccupé par le recours excessif aux tests osseux pour déterminer l'âge des enfants et il recommande au Gouvernement français de « mettre fin à l'utilisation des tests osseux comme principale méthode pour déterminer l'âge des enfants, en utilisant à la place d'autres méthodes qui se sont avérées plus précises ».

113. 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.

Le droit à un recours effectif des mineurs étrangers non accompagnés

114. Le Comité note que lorsqu'un mineur étranger non accompagné, après évaluation de sa minorité, est déclaré majeur, celui-ci est alors écarté des dispositifs de protection de l'enfance. Cette fin de prise en charge peut alors émaner du président du conseil général, ou d'un juge des enfants. Dans les deux cas, le jeune peut faire appel de la décision.

115. Le Comité se réfère à la décision du 29 août 2014 du Défenseur des droits dans laquelle il recommande que tout jeune évalué majeur se voie remettre une copie de son évaluation ainsi qu'une décision de non-admission au bénéfice de l'ASE, mentionnant les voies de recours, ainsi qu'une notice explicative d'accès aux droits. A cet égard, la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels, qui reprend et précise les termes de la circulaire du 31 mai 2013, indique que le jeune doit se voir remettre un document attestant de l'évaluation en cas de majorité avérée. Elle reste cependant silencieuse sur les informations devant leur être données quant à leur accès aux droits. Cela peut constituer un obstacle de fond pour accéder aux recours juridiques.

116. Le Comité se réfère également à ses précédentes conclusions sur les retards dans la nomination d'un représentant légal pour représenter un mineur dans les procédures judiciaires. De plus, les témoignages fournis par EUROCEF indiquent de sérieuses difficultés pour accéder aux recours disponibles pour ce groupe.

117. Le Comité estime qu'une telle insécurité juridique entourant l'accès à un recours, est incompatible avec les exigences requises par l'article 17§1, et préjudiciable au mineur, dont la situation de danger appelle une réponse urgente. Il y a donc violation de l'article 17§1 de la Charte.

Sur l'accès à l'éducation des mineurs étrangers non accompagnés

118. Le Comité note que l'alinéa un de l'article L131-1 du Code de l'éducation rappelle que « l'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans ».

119. Le Comité note également que l'obligation de présenter un document d'identité pour s'inscrire en formation ou passer un diplôme est prévue par la circulaire de l'éducation nationale n° 2011-072 du 3 mai 2011, laquelle précise que « le jeune doit pouvoir justifier de son identité, au moyen d'une pièce d'identité en cours de validité avec photographie. En cas de perte ou de vol de sa pièce d'identité, le candidat présentera un récépissé de sa déclaration de perte ou de vol faite au commissariat de police ou à la gendarmerie, ainsi que tout document officiel avec photographie permettant de justifier de son identité ».

120. Selon le Gouvernement, il est également possible de reconstituer l'état civil de ces mineurs par l'autorité judiciaire lorsqu'aucun document ne peut être obtenu avec l'aide de personnes restées dans le pays d'origine de l'intéressé ou des autorités consulaires.

121. D'après EUROCEF, les mineurs étrangers non accompagnés qui arrivent sur le territoire Français et qui ont entre 16 et 18 ans rencontrent beaucoup de difficultés pour accéder à l'éducation. En effet, la scolarité « n'étant plus obligatoire après 16 ans, les mineurs étrangers non accompagnés ne sont admis dans des établissements que dans la limite des places disponibles. Le Comité note également dans les observations du Défenseur des droits que les services de protection de l'enfance n'envisagent pas l'accès à l'éducation et la formation professionnelle comme un impératif pour ces jeunes, en particulier pour les adolescents proches de la majorité. Les réclamations instruites par le Défenseur des droits témoignent des difficultés de la scolarisation de mineurs étrangers non accompagnés proches de la majorité. En effet, celle-ci n'est plus obligatoire à partir de l'âge de 16 ans et dépendra des places disponibles et des offres de formation. Le Comité prend note également des préoccupations exprimées par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies sur les difficultés de ce groupe d'âge de mineurs étrangers non accompagnés à accéder aux services d'éducation et de formation.

122. En ce qui concerne la scolarisation des mineurs étrangers non accompagnés, comme l'affirme le gouvernement, les mineurs étrangers non accompagnés âgés de plus de 16 ans ne sont en aucun cas prioritaires en termes d'accès à l'éducation. Le Gouvernement explique qu'en vertu de la législation nationale, l'obligation de fréquenter l'école ne s'étend pas au-delà de l'âge de 16 ans.

123. Le Comité rappelle qu'au regard de l'article 17§2 de la Charte, l'égalité d'accès à l'éducation doit être garantie pour tous les enfants et qu'une attention particulière doit être accordée aux groupes vulnérables tels que les enfants issus de minorités et demandeurs d'asile. Lorsque cela s'avère nécessaire, des mesures particulières doivent être prises pour assurer à ces enfants une égalité d'accès à l'éducation (Conclusions 2011, Turquie).

124. Le Comité note que la majorité des mineurs étrangers non accompagnés arrivant en France ont entre 16 et 18 ans. Par conséquent, les mineurs étrangers non accompagnés âgés de plus de 16 ans qui demandent à être inscrits dans une école après avoir passé des tests pour déterminer leur niveau scolaire ne peuvent être scolarisés à une école. Leur droit à l'éducation, et à la formation est alors bafoué, ce qui réduit leurs chances d'intégration sociale et professionnelle en France et de régulariser leur statut. L'accès à l'éducation est crucial pour la vie et le développement de chaque enfant, en particulier dans une situation de vulnérabilité (voir l'Observation Interprétative sur l'article 17§2, 2011).

125. Par conséquent, tenant compte du caractère exceptionnel du cas d'espèce et de l'importance fondamentale du droit à l'éducation pour les mineurs étrangers non accompagnés, le Comité conclut qu'il y a violation de l'article 17§2 de la Charte.

II. VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 7§10 DE LA CHARTE

126. L'article 7§10 de la Charte est libellé ainsi :

Article 7 – Droit des enfants et des adolescents à la protection

Partie I : « Les enfants et les adolescents ont droit à une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels ils sont exposés. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des enfants et des adolescents à la protection, les Parties s'engagent :

...

10. à assurer une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels les enfants et adolescents sont exposés, (...). »

A – Arguments des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

127. EUROCEF allègue que certains mineurs étrangers non accompagnés arrivant sur le territoire Français par voie aérienne, se voient refuser l'accès au territoire dès leur sortie de l'avion en violation de l'article 7§10 de la Charte. Ces derniers sont alors conduits en « zone d'attente » où ils restent en moyenne deux à trois jours avant d'être admis sur le territoire ou réacheminés. Cette période peut être d'une vingtaine de jours. Cette pratique a déjà été critiquée par le Comité des droits de l'enfant, ainsi que par le Comité des Nations Unies contre la torture. Elle est en effet contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (jurisprudence *Tabitha*) qui précise que la détention doit demeurer exceptionnelle et être l'ultime solution.

128. A l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle par exemple, il existe une zone d'hébergement spécifique pour l'accueil des mineurs. Toutefois, celle-ci se compose uniquement de 6 places. Or, la direction centrale de la police aux frontières indique que plus de 90% des MENA arrivant en France par voie aérienne, le font à l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle et que ce nombre est en augmentation chaque année.

129. L'aéroport d'Orly à quant à lui mis en place des hébergements à l'hôtel pour les MENA de moins de 13 ans. « Les plus de 13 ans sont accueillis dans la même zone que les adultes le jour et sont hébergés la nuit en chambres séparées. » (Site internet du ministère de l'intérieur). L'accueil en chambres réservées aux mineurs de plus de 13 ans ne saurait constituer un accueil spécifique et séparé garantissant une prise en charge effective selon les obligations européennes et constitue une violation de l'article 7§10.

130. Certains jeunes passent plusieurs mois dans la rue avant d'avoir accès au dispositif de mise à l'abri. Pendant cette période, ils sont livrés à eux-mêmes, ils vivent dans des gares, des squats, des bidonvilles ou des stations de métro.

2. Le Gouvernement défendeur

131. Le Gouvernement indique que lorsque les six places consacrées aux mineurs isolés étrangers à l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle sont complètes, tandis que les moins de 13 ans y sont hébergés en priorité, les autres rejoignent l'étage des majeurs. Quant à Orly, un hébergement en hôtel est bien prévu.

132. La Mission « mineurs isolés étrangers » est sollicitée par le Parquet de Bobigny lorsque des mineurs isolés étrangers sont identifiés en zone d'attente à l'aéroport Roissy - Charles de Gaulle. Elle ne dispose cependant pas d'informations sur les personnes se présentant comme mineurs isolés étrangers dans les autres zones d'attente de France qui seraient plusieurs dizaines en métropole, dans les différents ports, gares et aéroports.

133. A l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, des administrateurs ad hoc sont nommés pour chacune des personnes se présentant comme mineurs étrangers non accompagnés en zone d'attente.

134. Le Gouvernement admet que, compte tenu du nombre de jeunes demandant la protection des services de l'aide à l'enfance en tant que mineurs étrangers non accompagnés, des mises à l'abri systématiques sont impossibles. Ces jeunes trouvent souvent un logement dans les réseaux communautaires avant de se présenter aux services de la protection de l'enfance.

B – Appréciation du Comité

135. Le Comité note que les allégations de l'organisation concernant l'article 7§10 relèvent également de l'article 17 de la Charte, toutefois il rappelle cependant que les questions suivantes relèvent spécifiquement du champ d'application de l'article 7§10 (DEI c. Belgique, réclamation n° 69/2011, op. cit.) :

- la protection des enfants contre les dangers moraux au travail et en dehors du travail ;
- la participation/utilisation des enfants dans l'industrie du sexe et la mendicité forcée.

136. Le Comité renvoie à ses conclusions au titre de l'article 17§1 selon lesquelles le fait d'accueillir des mineurs dans des zones communes avec des adultes et / ou dans des hôtels ou dans des zones d'attente est contraire à la Charte et au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'accueil proposé à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle et à l'aéroport d'Orly ne permet pas de répondre aux besoins spécifiques des mineurs. Le Comité s'est déjà opposé à l'hébergement inapproprié de ces mineurs dans les hôtels, car les enfants y sont exposés à de graves risques pour leur vie et leur santé.

137. En raison des centres d'accueil surpeuplés et du manque de foyers d'accueil, un certain nombre de mineurs vivent dans la rue où leur intégrité physique et morale est menacée. Ces jeunes sont exposés à des risques physiques et moraux très graves, résultant de la vie dans la rue, qui peut même conduire à la traite, à l'exploitation de la mendicité et à l'exploitation sexuelle (Conclusions 2006, article 7§10, Moldova).

138. L'absence de prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés présents dans le pays montre donc que le Gouvernement n'a pas pris les mesures nécessaires pour garantir à ces mineurs la protection spéciale contre les risques physiques et moraux telle qu'imposée par l'article 7§10, entraînant ainsi une grave menace à leur jouissance des droits les plus fondamentaux, tels que le droit à la vie, à l'intégrité psychologique et physique et au respect de la dignité humaine.

139. Par conséquent, le Comité considère qu'il y a violation de l'article 7§10 de la Charte en raison de l'hébergement inapproprié des mineurs ou de leur exposition à la vie dans la rue.

III. VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 11 DE LA CHARTE

140. L'article 11 de la Charte est libellé ainsi :

Article 11 – Droit à la protection de la santé

Partie I : « Toute personne a le droit de bénéficier de toutes les mesures lui permettant de jouir du meilleur état de santé qu'elle puisse atteindre. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection de la santé, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées tendant notamment:

1 à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente;

.... »

A – Arguments des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

141. EUROCEF allègue que faute d'établissements adaptés en nombre et en qualité pour recevoir les mineurs étrangers non accompagnés, les conditions sanitaires d'accueil de ces jeunes posent régulièrement problème. Le Défenseur des

droits, dans sa décision d'aout 2014, avait d'ailleurs constaté, de ce point de vue, l'inadaptation du foyer d'accueil DMA Stendhal à Paris, soulignant « des conditions matérielles peu dignes d'un établissement pour mineurs dépendant des services de protection de l'enfance, au regard d'un environnement sanitaire inquiétant (présence signalée de rats, de cafards, de punaises de lits) et de locaux particulièrement vétustes et peu adaptés à l'accueil d'adolescents ».

142. Si le Défenseur des droits a pris acte de la fermeture de cet établissement en février 2014, il recommande malgré tout la création d'un ou plusieurs établissements conformes à la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale, notamment pour résorber l'accueil de ces jeunes en hôtel, dans des conditions qui laissent craindre pour leur santé physique autant que psychique.

143. De la même manière, le rapport PUCAFREU (projet « Promouvoir l'accès aux droits fondamentaux des mineurs isolés en Europe ») signale que les jeunes qui ont été rencontrés vivent dans des conditions sanitaires préoccupantes : extrême fatigue, infections au sein des structures de mise à l'abri, hypothermie (pour ceux qui vivent à la rue), etc., même si les rapporteurs indiquent que les jeunes peuvent relativement facilement utiliser le système d'accès aux soins, par le biais d'associations militantes ou par l'accès aux structures publiques dans le cadre de l'aide médicale d'Etat. Il n'en reste pas moins que « les associations de terrain observent une dégradation alarmante des conditions sanitaires et psychologiques de ces enfants, vivant à la rue, livrés à eux-mêmes et exposés à de multiples dangers ».

144. De leur côté, le syndicat CGT des personnels du conseil général des Hauts de Seine signale que « des enfants, des jeunes ayant besoin de soins médicaux (dentaires, problèmes d'infection urinaire, jambe abîmée, etc.) restent parfois sans soin pendant plusieurs jours, voire semaines, sous prétexte de l'absence d'autorité parentale pour autoriser les soins. [...] D'une manière générale, les jeunes laissés en attente à l'hôtel, ne bénéficient d'aucun bilan médical ». En outre, « les problèmes de santé mentale tels que le stress post-traumatique, qui ont été signalés chez un certain nombre de mineurs non accompagnés, sont rarement pris en compte et rarement surveillés ».

145. EUROCEF conclut que la France ne développe pas tous les moyens nécessaires pour garantir le droit des mineurs étrangers non accompagnés à la protection de leur santé, ainsi que défini à l'article 11 de la Charte.

2. Le Gouvernement défendeur

146. Le Gouvernement indique que depuis l'entrée en vigueur du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers du 31 mai 2013, l'Etat rembourse aux départements la période d'évaluation de la minorité et de l'isolement, pour toute personne se présentant comme mineurs isolés étrangers, à hauteur de 250 € par jour dans la limite de 5 jours. La mise à l'abri pour l'évaluation peut, ainsi, être en partie financée.

147. Par ailleurs, il convient d'observer que des personnes se présentant comme mineurs étrangers non accompagnés sont fréquemment atteintes par des pathologies contagieuses, contractées dans leur pays d'origine ou au cours de leur

parcours migratoire (hépatites, VIH, tuberculose...). S'agissant du virus Ebola, si aucun cas n'a été décelé en France, la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse du ministère de la Justice a toutefois veillé, en collaboration avec la Direction générale de la santé et les agences régionales de santé à ce que des consignes de sécurité soient transmises à chaque conseil départemental et parquet traitant de situations de jeunes qui auraient pu avoir transité par des pays concernés et pourraient se trouver en période d'incubation.

148. Il doit, en tout état de cause, être rappelé que les problèmes de santé physique existent la plupart du temps au sein des mineurs étrangers avant la période de mise à l'abri en France.

149. S'agissant des délais d'attente pour les rendez-vous médicaux, ils ne sont pas spécifiques aux mineurs isolés étrangers. Les jeunes se présentant comme mineurs étrangers non accompagnés ont accès : aux permanences d'accès aux soins de santé (PASS) des hôpitaux - donc gratuitement, à l'aide médicale d'Etat (AME) s'ils s'avèrent majeurs à l'issue de l'évaluation et sous condition de trois mois de résidence sur le sol français ou, à la couverture médicale universelle (CMU) dès lors qu'ils sont identifiés mineurs étrangers non accompagnés et pris en charge par un service d'Aide sociale à l'enfance.

150. Les urgences sont prises en charge gratuitement, comme pour toute urgence vitale lorsque le patient n'a pas de couverture sociale.

151. A cet égard, le Gouvernement tient à relever que l'organisation réclamante EUROCEF admet d'ailleurs elle-même que « l'accès aux soins des mineurs étrangers non accompagnés est correctement prévu ».

B – Appréciation du Comité

152. Dans sa décision DEI c. Belgique, réclamation n° 69/2011 op. cit., le Comité considère que l'incapacité persistante des dispositifs d'accueil et le fait que, en conséquence, un nombre significatif de mineurs en question ont été forcés à vivre dans la rue, a pour effet d'exposer ces mineurs à des risques accrus pour leur santé et intégrité physique, risques qui découlent notamment de l'absence d'un logement et d'un foyer d'accueil. A ce propos, le Comité estime qu'assurer des logements et des foyers d'accueil aux mineurs étrangers non accompagnés est une mesure minimale indispensable pour essayer d'éliminer, à l'égard de ces mineurs, les causes d'une santé déficiente (y comprises les maladies épidémiques, endémiques ou autres) et que l'Etat a donc manqué à ses obligations pour ce qui concerne l'adoption de cette mesure minimale indispensable.

153. Le Comité note que plusieurs services de santé sont dispensés aux mineurs dans tout le pays, tels que les cliniques hospitalières spéciales qui fonctionnent gratuitement, l'assistance médicale de l'Etat (AME) s'ils s'avèrent majeurs à l'issue de l'évaluation, ou la protection universelle maladie (PUM), (remplaçant la CMU depuis le 1er janvier 2016), dès lors qu'ils sont identifiés mineurs étrangers non accompagnés et sont pris en charge par un service d'Aide sociale à l'enfance. Les urgences sont prises en charge gratuitement, comme pour toute urgence vitale lorsque le patient n'a pas de couverture sociale.

154. Toutefois, se référant à ses conclusions au titre de l'article 17, le Comité réaffirme qu'en raison des installations d'accueil surpeuplées, un certain nombre de mineurs vivent dans la rue où leur intégrité physique et morale est menacée sans accès aux services de santé. Le Comité est préoccupé par le fait qu'un certain nombre de mineurs étrangers non accompagnés, déclarés «adultes» par les autorités et ne respectant pas la condition de résidence de trois mois sur le territoire, n'ont accès ni à la protection universelle maladie (PUMa), ni à l'assistance médicale de l'Etat (AME). Par conséquent, il constate que les besoins spécifiques en termes de protection de la santé des mineurs étrangers non accompagnés ne sont pas pris en compte et que la législation actuellement en vigueur n'est pas effectivement mise en œuvre.

155. Pour ces raisons, le Comité dit qu'il y a violation de l'article 11§1 de la Charte.

IV. VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 13§1 DE LA CHARTE

156. L'article 13§1 de la Charte est libellé ainsi :

Article 13 – Droit à l'assistance sociale et médicale

Partie I : « Toute personne démunie de ressources suffisantes a droit à l'assistance sociale et médicale. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'assistance sociale et médicale, les Parties s'engagent:

1 à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état;... »

A – Arguments des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

157. EUROCEF allègue que la saturation du dispositif ne permet pas d'apporter des réponses suffisantes à toutes les situations, notamment pour les jeunes qui sont refoulés du dispositif de protection par les permanences d'accueil.

158. EUROCEF a également constaté que les travailleurs sociaux se déclarent insuffisamment formés pour aborder la situation très particulière de ces jeunes, qu'ils sont souvent débordés par l'ampleur des tâches qui leur sont confiées, et qu'ils déplorent l'absence ou l'insuffisance du nombre d'interprètes leur permettant de donner les conseils et l'aide personnelle en violation de l'article 13 de la Charte.

2. Le Gouvernement défendeur

159. Le Gouvernement indique qu'un travail est actuellement mené conjointement par la Mission « mineurs isolés étrangers », l'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse et le Centre national de la fonction publique territoriale sur la

formation des travailleurs. Certains départements ont mandaté des associations bénévoles pour effectuer le travail d'évaluation de la minorité et de l'isolement, qu'ont souvent plus d'expérience dans le domaine que le personnel des autorités locales. Enfin, la plupart des départements ont désigné un ou plusieurs cadres ou travailleurs sociaux de leurs services d'Aide sociale à l'enfance comme référents mineurs isolés étrangers, ce qui a contribué à professionnaliser l'évaluation de la minorité et de l'isolement.

160. Par ailleurs, il est utile de rappeler que les personnes travaillant pour les conseils départementaux ont généralement une formation de travailleur social ou d'éducateur spécialisé, ce qui signifie qu'ils sont formés pour accueillir et mener un entretien d'évaluation.

161. La formation organisée par le Centre national de formation de la fonction publique territoriale et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a pour objet d'enrichir leur formation initiale avec des connaissances leur permettant d'avoir une meilleure approche de ce public spécifique.

162. L'insuffisance du nombre d'interprètes est prégnante dans beaucoup d'autres domaines, auprès de l'ensemble des services sociaux, des préfetures, des tribunaux, des hôpitaux et n'est pas spécifique aux mineurs étrangers.

B – Appréciation du Comité

163. Le Comité rappelle que l'article 13§1 demande aux États Parties de garantir à toute personne démunie de ressources suffisantes le droit à une assistance sociale et médicale. Se référant à ses conclusions au titre de l'article 17, il rappelle que l'obligation de fournir une assistance sociale et médicale d'urgence n'est pas respectée dans les cas où les mineurs sont laissés en errance et vivent dans la rue.

164. Il note également que, selon le Défenseur des droits, la qualité des soins dispensés à un mineur varie d'un département à l'autre et, dans certains cas, ces soins sont dispensés dans des conditions peu satisfaisantes. Le Défenseur des droits a également souligné que les travailleurs sociaux n'ont pas une formation suffisante pour faire face à la situation très spécifique des jeunes mineurs non accompagnés.

165. Le Comité se réfère à l'opinion de 2017 de la CNCDH sur la situation des mineurs étrangers non accompagnés constatant des retards dans l'évaluation sociale des mineurs étrangers non accompagnés et demande aux autorités locales d'intégrer ces mineurs sans tarder dans le dispositif général de protection de l'enfance et à mobiliser les ressources médicales, sociales, éducatives et juridiques nécessaires à la pleine protection des droits fondamentaux des mineurs non accompagnés.

166. Pour ces raisons, le Comité dit qu'il y a violation de l'article 13§1 de la Charte.

V. VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 31§2 DE LA CHARTE

167. L'article 31§2 est libellé ainsi :

Article 31 – Droit au logement

« Partie I : Toute personne a droit au logement. »

« Partie II : En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées:

...;

à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive;

....»

A – Arguments des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

168. EUROCEF allègue que le fait de laisser des mineurs dans la rue constitue de fait la violation de leur droit à un abri.

2. Le Gouvernement défendeur

169. A cet égard, le Gouvernement relève que le Conseil d'Etat a interprété les dispositions du Code de l'action sociale et de la famille relatif à l'Aide sociale à l'enfance comme posant un véritable droit à l'hébergement d'urgence, constitutif d'une liberté fondamentale. Le Conseil d'Etat considère qu'il incombe à l'Etat de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale. Une obligation particulière pèse sur les autorités du département en faveur de tout mineur dont la santé, la sécurité ou la moralité sont en danger et une carence caractérisée dans l'accomplissement de ces obligations peut faire apparaître une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée (CE ordonnance de référé, 12 mars 2014, n° 375956). Il convient également de distinguer les personnes se présentant comme mineurs étrangers non accompagnés aux services de protection de l'enfance et qui peuvent être « mises à l'abri » dans l'attente des conclusions de l'évaluation de la minorité et de l'isolement.

170. En revanche, étant donné le nombre de jeunes concernés, des mises à l'abri systématiques sont impossibles. En effet, notamment en Ile-de-France où certaines communautés sont très représentées, des personnes se présentant comme mineurs étrangers non accompagnés peuvent rester quelques temps au sein de foyers de travailleurs migrants, chez des membres de leur famille éloignée dans l'attente de la reconnaissance de leur état de minorité et de leur situation de danger. Il est fréquent que ces jeunes soient déjà hébergés dans ces réseaux communautaires avant de se présenter aux services de protection de l'enfance.

171. En ce qui concerne plus particulièrement Paris, des places de mise à l'abri supplémentaires devaient être créées au premier trimestre 2015, permettant un

hébergement quasi systématique pendant la période d'évaluation de la minorité et de l'isolement, menée par l'association France Terre d'Asile, l'Aide sociale à l'enfance et le tribunal de grande instance de Paris.

172. A l'issue de l'évaluation, si la personne n'est pas mineure, elle relèvera des dispositifs de droit commun et, en ce qui concerne l'hébergement, pourra notamment se tourner vers des associations telles que le Samu social, ou des centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Si la personne est identifiée mineure étrangère et isolée et est confiée à un service d'aide sociale à l'enfance par décision judiciaire, elle bénéficiera d'une prise en charge comme les autres mineurs confiés à l'Aide sociale à l'enfance sous la responsabilité du président du conseil départemental concerné.

B – Appréciation du Comité

173. Le Comité note que les allégations de l'organisation réclamante concernant l'article 31§2 relèvent également de l'article 17 de la Charte. Par conséquent, il rappelle que la portée des articles 31§2 et 17 se recoupent dans une large mesure et qu'il examinera la question du droit à un abri pour les mineurs étrangers non accompagnés dans le cadre de l'article 31§2.

174. Le Comité rappelle que l'article 31§2 exige que les personnes sans-abri se voient offrir un abri en tant que solution d'urgence. De plus, pour que la dignité des personnes hébergées soit respectée, les abris doivent respecter des normes de santé, de sécurité et d'hygiène adéquates. De plus, dans sa décision DEI c. Pays-Bas, réclamation n° 47/2008, op. cit., par. 64, le Comité a conclu que les États parties sont tenus, en vertu de l'article 31§2 de la Charte, de fournir un abri adapté aux enfants illégalement présents sur leur territoire aussi longtemps qu'ils se trouvent dans leur juridiction.

175. Se référant à ses conclusions au titre de l'article 17§1, le Comité rappelle que les arrivées d'enfants étrangers non accompagnés augmentant de manière constante et que les capacités d'accueil déjà saturées du système actuel de protection de l'enfance prévu par les circulaires de 2013 et 2016 dans certaines régions du pays ne permettant pas une prise en charge adéquate, les mineurs se trouvent de plus en plus en situation d'errance, sans possibilité de mise à l'abri et sans protection. Comme les besoins spécifiques de ce groupe vulnérable ne sont pas suffisamment satisfaits, il est davantage exposé à divers risques qui portent atteinte à leur dignité humaine.

176. De son côté le Gouvernement ne montre pas comment il prévoit garantir le droit à l'abri pour ces mineurs, et en particulier par quel moyen et à quel échéance il entend prévenir et réduire l'état des mineurs étrangers sans-abri en vue de son élimination.

177. Pour ces raisons, le Comité dit qu'il y a violation de l'article 31§2 de la Charte.

VI. VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 30 DE LA CHARTE

178. L'article 30 de la Charte est libellé ainsi :

Article 30 – Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Partie I : « Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. »

Partie II : «En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent:

a à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille;

b à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire. »

A – Arguments des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

179. EUROCEF allègue que les conditions d'existence des jeunes mineurs non accompagnés qui vivent dans la rue «sans protection» menacent leur scolarité et, par extension, leur régularisation et sont donc contraires à l'article 30 de la Charte.

2. Le Gouvernement défendeur

180. Le Gouvernement note qu'aucun mineur étranger non accompagné n'a été laissé «dans la rue sans protection». Bien qu'il arrive que des jeunes identifiés comme non accompagnés et étrangers soient pris en charge dans des conditions moins satisfaisantes, notamment dans les hôtels, dans des départements surchargés, la plupart d'entre eux participent régulièrement à une formation professionnelle. De plus, certains jeunes poursuivent leur scolarité, avec l'aide des départements, au-delà de l'âge de dix-huit ans, sous les auspices des contrats dits jeunes adultes. En outre, les personnes concernées reçoivent des allocations spéciales pour les repas, l'achat de matériel scolaire et le transport des services de protection de l'enfance.

B – Appréciation du Comité

181. Le Comité rappelle que l'article 30 de la Charte exige des États parties de rendre effectif le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale par le biais de mesures prises dans le cadre d'une approche coordonnée en vue de prévenir et supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale (Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2003).

182. Le Comité réaffirme qu'une telle approche coordonnée doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Il faut aussi qu'il existe des mécanismes de contrôle

impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par la pauvreté et l'exclusion. Cette ligne de conduite doit relier et intégrer les politiques de manière cohérente, en allant au-delà d'une approche purement sectorielle ou catégorielle (Mouvement international ATD Quart Monde c. France, par. 134).

183. Le Comité rappelle le lien très étroit entre l'effectivité du droit consacré par l'article 30 et la jouissance des droits reconnus dans d'autres dispositions, comme les articles 1,9,10,12,13,14 et 31 de la Charte qui concernent un certain nombre de besoins sociaux différents (Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2013) y compris l'article 16 et le droit à un logement pour les familles.

184. C'est pour cette raison qu'au moment de se prononcer à propos du respect de l'article 30, le Comité prend aussi en considération les mesures ou pratiques nationales qui tombent dans le champ d'application d'autres dispositions substantielles de la Charte dans le cadre des deux systèmes de contrôle (procédure de rapports et procédure de réclamations collectives). Il rappelle que cette démarche ne signifie pas qu'une conclusion de non-conformité ou une décision de violation d'une ou plusieurs de ces dispositions conduise automatiquement et nécessairement à une violation de l'article 30 (EUROCEF c. France, réclamation n° 82/2012, décision sur le bien-fondé du 19 mars 2013, par. 59); mais une telle conclusion ou décision peut, selon les circonstances, être importante pour se prononcer sur la conformité au regard de l'article 30.

185. En ce qui concerne les allégations contenues dans la présente réclamation, le Comité reconnaît que la situation de certains mineurs pourrait les exposer à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Dans ses Conclusions 2017, le Comité a constaté que la situation est conforme à l'article 30 due en particulier aux nombreuses mesures prises aussi bien en faveur de la prévention de la pauvreté que de l'accompagnement des personnes en situation de pauvreté. Le Comité prend acte de l'engagement du Gouvernement à poursuivre le suivi exhaustif des mesures prises et à compléter le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale par une série d'actions nouvelles, élaborées en concertation avec les acteurs concernés. Le Comité note également que le Gouvernement a adopté plusieurs mesures pour améliorer la situation des mineurs étrangers non-accompagnés (loi sur la protection de l'enfance du 14 mars 2016, circulaires sur le dispositif national de mise à l'abri, à l'évaluation et à l'orientation de 2013 et 2016). Le Comité considère par conséquent que des éléments indiquent les efforts de la France en faveur d'une approche coordonnée pour protéger les mineurs de la pauvreté et lutter contre leur exclusion sociale. En outre, le Comité note que la réclamation ne fournit pas d'informations sur l'absence de mesures ou d'approche coordonnée de la part du Gouvernement pour surmonter ces obstacles.

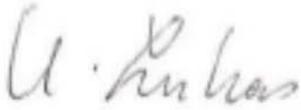
186. Pour ces raisons, le Comité considère qu'il n'y a pas violation de l'article 30 de la Charte.

CONCLUSION

Pour ces motifs, le Comité conclut :

- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 17§1 de la Charte pour les motifs suivants :
 - les carences relevées dans le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs étrangers non accompagnés ;
 - les retards dans la nomination d'un administrateur ad hoc pour les mineurs étrangers non accompagnés ;
 - la détention de mineurs étrangers non accompagnés dans les zones d'attente et les hôtels.
 - le recours à l'utilisation des tests osseux destinés à déterminer l'âge des mineurs étrangers non accompagnés considérée comme inadaptée et inefficace,
 - l'insécurité juridique entourant l'accès à un recours effectif pour les mineurs étrangers non accompagnés ;
- par 8 voix contre 7, qu'il y a violation de l'article 17§2 de la Charte en raison du défaut d'accès à l'éducation pour les mineurs étrangers non accompagnés âgés entre 16 et 18 ans ;
- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 7§10 de la Charte en raison de l'hébergement inapproprié des mineurs ou de leur exposition à la vie dans la rue ;
- à l'unanimité qu'il y a violation de l'article 11§1 de la Charte en raison du défaut d'accès aux soins de santé des mineurs étrangers non accompagnés ;
- par 14 voix contre 1, qu'il y a violation de l'article 13§1 de la Charte en raison du défaut d'accès à l'assistance sociale et médicale des mineurs étrangers non accompagnés ;
- par 14 voix contre 1, qu'il y a violation de l'article 31§2 de la Charte en raison du défaut de provision d'un abri aux mineurs étrangers non accompagnés ;

- par 10 voix contre 5, qu'il n'y a pas violation de l'article 30 de la Charte ;
- par 11 voix contre 4, que l'article E de la Charte ne s'applique pas en l'espèce ;



Karin LUKAS
Rapporteur



Giuseppe PALMISANO
Président



Henrik KRISTENSEN
Secrétaire exécutif adjoint

En application de l'article 35§1 du Règlement du Comité, une opinion séparée dissidente de Petros STANGOS est jointe à la présente décision.

OPINION SEPARÉE DISSIDENTE DE PETROS STANGOS

Je n'ai souscrit ni à la décision prise par la majorité des membres du Comité relative à la non violation de l'article 30 de la Charte ni à la décision (majoritaire, aussi) selon laquelle l'article E de la Charte n'est pas applicable dans la présente réclamation.

En ce qui concerne l'article 30 de la Charte, je considère que le dispositif français d'accueil et d'hébergement fait que les mineurs étrangers non accompagnés ne bénéficient pas d'une protection suffisante contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le logement des mineurs à l'hôtel ou leur maintien en zone d'attente pendant des semaines ou des mois ne leur permettent pas d'avoir accès à des services sociaux ou éducatifs (voir dans la décision, l'appréciation sous l'angle de l'article 17§1 et de l'article 13 de la Charte). Au surplus, l'absence qui en résulte de foyers d'accueil, lesquels pourraient prendre les mineurs en charge, ainsi que le fait qu'ils soient abandonnés à la rue, les exposent à des grands dangers physiques et moraux (traite humaine, exploitation par la mendicité, exploitation sexuelle). (voir dans la décision, l'appréciation sous l'angle de l'article 7§10) et les privent de tout accès à des services de santé de base (à la couverture médicale universelle, à l'assistance médicale de l'Etat). Chose encore plus grave, selon mon opinion, les mineurs étrangers non accompagnés ne bénéficient pas d'un accès suffisant à l'éducation, alors qu'il s'agit là d'une condition essentielle pour éviter la pauvreté et l'exclusion sociale (voir dans la décision, l'appréciation sous l'angle de l'article 17§2 de la Charte).

En conséquence de tout cela j'ai considéré, tout en reconnaissant certains efforts menés par le Gouvernement français pour améliorer la situation des mineurs étrangers non accompagnés (loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance, circulaires de 2013 et 2016 sur les dispositifs nationaux de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation), que ce groupe particulièrement vulnérable qui réside sur le territoire français demeure exposé à la pauvreté et à l'exclusion sociale et, partant, qu'il y avait violation de l'article 30 de la Charte.

En ce qui concerne la décision majoritaire de non application de l'article E de la Charte, je n'y ai pas souscrit en considération que, non seulement l'article E de la Charte était applicable uniquement dans le champ d'application de l'article 17§2 de la Charte, dans le chef des mineurs étrangers non accompagnés, mais aussi qu'il pourrait être constaté une violation de l'article E de la Charte lu en combinaison avec l'article 17§2.

Il est vrai qu'aux termes de la législation française, l'obligation d'être scolarisé ne s'étend pas au-delà de l'âge de 16 ans. Cela veut dire qu'un groupe homogène de personnes – qui résident d'une manière ou d'une autre sur le territoire français – âgées de plus de 16 ans, se distingue, eu égard duquel la législation nationale ne crée pas une obligation de fréquenter école. Si une telle obligation devait être instituée, elle aurait pu être passible de l'obligation pour l'Etat d'aménager de dispositifs appropriés et/ou de sanctions en cas de non observation. Or, en face de ce groupe de personnes existe un autre groupe de personnes, lui aussi composé de jeunes de plus de 16 ans et qui lui aussi réside d'une manière ou d'une autre sur le territoire français, qui se distingue par rapport au groupe précédent en raison de

l'obligation qui pèse sur lui, en vertu de la législation nationale, d'être scolarisé. Il s'agit de mineurs étrangers non accompagnés. En fait, selon le Défenseur des droits, aux dires duquel le Comité a accordé, avec raison, une importance particulière, l'annexe 6 de la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 rappelle l' « obligation scolaire » de mineurs de 16 à 18 ans qui sont « privés temporairement ou définitivement de la protection de leurs familles » (voir *Défenseur des droits*, Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun, Rapport droits de l'enfant 2016, pp. 61 et 140).

Selon mon opinion, l'existence de ces deux groupes différents de mineurs de plus de 16 ans, centrés autour – respectivement – de la non obligation et de l'obligation d'être scolarisés, aurait dû justifier l'applicabilité, dans le cas d'espèce, de l'article E de la Charte. Une fois que l'article E se rendait applicable, le Comité aurait dû rechercher si un traitement différent a été accordé aux membres du groupe composé des mineurs qui devraient être scolarisés, lesquels, dans le cas d'espèce, étaient des mineurs étrangers non accompagnés. En effet, le Comité a dit à plusieurs reprises que le principe d'égalité qui résulte de l'interdiction de discrimination, implique d'assurer un même traitement aux personnes se trouvant dans la même situation ainsi que de traiter de manière différente des personnes en situation différente (Autisme-Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, par. 52). Dans le cadre d'une application de cette jurisprudence constante du Comité dans le cas d'espèce, la carence des autorités françaises à assurer des dispositifs spécifiques de scolarisation au bénéfice des mineurs étrangers non accompagnés aurait dû être mise au crible. Je me borne de faire rappeler, ici, que le Défenseur des droits, dans le document précité, observe, au sujet de ce groupe de personnes (identifiées, selon la terminologie qui est propre au Rapport du Défenseur des droits, en tant que (mineurs) « allophones »), que le texte réglementaire précité, en dépit de la reconnaissance par lui de l'obligation de scolarisation, « ne prévoit aucun dispositif spécifique pour ceux ne possédant pas un niveau scolaire suffisant pour entrer dans les apprentissages, ce qui rend complexe leur accompagnement par l'Aide Sociale à l'Enfance dans le domaine de leur scolarisation » (ibid, p. 61).-