



MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTEGRATION,
DE L'IDENTITE NATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT SOLIDAIRE

**LES POLITIQUES RELATIVES A
L'ACCUEIL, L'INTEGRATION ET LE
RETOUR DES MINEURS NON
ACCOMPAGNES**

0- RESUME	4
1- INTRODUCTION	6
1-1. Définitions	6
1-2. Mesure et complexité du phénomène	6
2- LES MOTIVATIONS DES MNA POUR QUITTER LEUR PAYS D'ORIGINE ET LES PAYS DE PROVENANCE	7
2-1. Une enquête de la direction de la population et des migrations (DPM) a distingué 5 catégories de motivations pour quitter le pays d'origine	7
2-2. Les pays de provenance des MNA	7
3- LES PROCEDURES D'ENTREE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL	8
3-1. Les modalités du contrôle à l'entrée du territoire national	8
3-2. Des flux stabilisés qui restent relativement importants	11
3-3. La proportion des mineurs refoulés est importante	11
4 - L'ACCUEIL ET LES POLITIQUES DE PROTECTION ET D'INTEGRATION MENEES A L'EGARD DES MNA	12
4-1. Les mesures légales de protection	12
4-2. Les mesures sociales en faveur de l'insertion des MNA	13
5- LE RETOUR DE MINEURS DANS LEURS PAYS D'ORIGINE	15
5-1. Le dispositif d'aide au retour des mineurs étrangers isolés originaires de pays hors union européenne	15
5-2. Données chiffrées	16
6- CONCLUSION : LES AVANCEES RECENTES DANS LA PROTECTION DES MINEURS ISOLES ETRANGERS : VERS UNE HARMONISATION DES PRATIQUES DANS L'INTERET SUPERIEUR DE L'ENFANT	17
6-1. La mise en œuvre des recommandations de la Défenseure des enfants	17
6-2. La mise en place d'un groupe de travail par le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIINDS)	21
ANNEXE : Les principaux textes législatifs et réglementaires concernant les mineurs étrangers isolés	23

0- RESUME

1- La présence non négligeable, en termes quantitatifs, de mineurs isolés étrangers sur le territoire français est un phénomène récent, puisqu'il remonte à la fin des années 1990. Leur nombre est estimé entre 4 000 et 6 000 (en 2007). Le flux annuel est estimé à environ 500.

Les motivations qu'ont ces mineurs pour quitter leur pays ont été regroupées en cinq catégories, recensées en 2-1.

2- Les procédures d'entrée sur le territoire national des mineurs étrangers isolés relèvent pour l'essentiel du droit commun des étrangers, codifié dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), alors que les mineurs présents sur le territoire français bénéficient de la législation relative à la protection de l'enfance ; ces derniers ne peuvent faire l'objet, notamment, d'une mesure d'éloignement. Des précautions particulières ont néanmoins été prises concernant les mineurs isolés se présentant aux frontières; la plus importante est la désignation, aux fins de les assister dans toutes leurs démarches notamment, d'administrateurs ad-hoc (AAH).

Il est à relever que la proportion des mineurs se présentant aux frontières, refoulés vers leur pays d'origine (avec des précautions particulières concernant leur accueil dans ce dernier), est relativement importante, se situant autour de 30 % en 2007 et 2008.

3- Les mineurs étrangers isolés présents sur le territoire national, qu'ils y aient été admis ou qu'ils soient parvenus à y accéder, bénéficient des mesures de protection de l'enfance, dont la mise en œuvre incombe aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) des conseils généraux (assemblées administrant les départements). Deux types de mesures sont prévus par la législation :

- celles relevant de la protection des mineurs en danger et organisant leur prise en charge, dans les domaines de l'accueil, des soins ou de l'éducation,
- la représentation juridique, sous la forme essentiellement de la tutelle ; celle-ci est assurée par l'ASE dans le cas de mineurs n'ayant aucune famille en France.

Le phénomène relativement massif de la présence de mineurs étrangers isolés sur le territoire français étant relativement récent, les dispositifs existants, créés pour d'autres publics de mineurs (les enfants maltraités en particulier), se révèlent souvent insuffisants, quantitativement et quant à la spécialisation de leurs personnels, notamment dans les régions de forte présence de ces mineurs, l'Ile-de-France notamment. Aussi, des structures récentes ont-elles vu le jour en région parisienne, avec le soutien d'associations, pour accueillir et assister les mineurs étrangers.

4- L'organisation du retour des mineurs dans leur pays d'origine est souvent difficile à mettre en œuvre, ne serait-ce que par la difficulté de retrouver les familles. Le dispositif est géré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Il a concerné depuis 2003, 22 mineurs originaires de pays extérieurs à l'Union Européenne. Le coût moyen d'un retour s'élève à 1 245 euros.

Conclusion : La présence de mineurs isolés étrangers sur le territoire français étant un phénomène récent mais pérenne, semble-t-il, les autorités compétentes ont pris des initiatives pour répondre à ce nouveau défi. Ainsi la « Défenseure des enfants » a-t-elle fait un certain nombre de recommandations, en vue notamment de faciliter le droit à

l'information et l'assistance des mineurs isolés se présentant aux frontières et de renforcer la représentation et le conseil de ceux qui sont durablement présents sur le territoire national. Un groupe de travail vient par ailleurs d'être créé par le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, en vue d'améliorer l'accueil et la situation de ces mineurs ainsi que d'assurer leur retour dans leur pays d'origine quand celui-ci est souhaitable et possible.

1- INTRODUCTION

1-1. Définitions

1-1-1. L'Union européenne, dans la Directive du Conseil 2001/55/CE (article 2) a défini les mineurs étrangers non-accompagnés (MNA) comme les nationaux de pays tiers de moins de 18 ans qui entrent dans le territoire des Etats membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux par effet de la loi ou de fait, et tant qu'ils ne soient pas effectivement à charge d'une telle personne (...) ainsi que les mineurs nationaux de pays tiers qui ont été laissés seuls après être entrés dans le territoire d'un Etat membre.

1-1-2. Cette définition rejoint celle du Haut Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés (HCR) : «Il s'agit d'enfants de moins de 18 ans se trouvant en dehors de leurs pays d'origine, séparés de leurs parents ou de leur répondant légal autorisé par la loi ou par la coutume».

1-1-3. L'Etat français considère que tout mineur étranger présent sur le territoire national sans référent légal est potentiellement un mineur en danger (art. 375 et 375-5 du Code Civil).

D'ailleurs, la France a ratifié les textes spécifiques aux Droits de l'Enfant :

- la Convention de La Haye du 5 octobre 1961,
- la Convention internationale relative aux Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989.

Elle a adopté également les textes généraux protecteurs des Droits de l'Homme :

- la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789,
- la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948,
- la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 1950.

1-2. Mesure et complexité du phénomène

La présence de mineurs étrangers non-accompagnés sur le territoire national se révèle être, notamment depuis la fin des années 1990, un phénomène pérenne appelant des réponses organisées et systématiques. Toutefois, celles-ci sont complexes et délicates dans leur mise en œuvre de par la situation juridique de ces mineurs, pris entre le droit de la protection de l'enfance et le droit des étrangers.

De plus, une connaissance exhaustive de ces mineurs est difficile. Le Gouvernement français estime que leur nombre, en 2007, est approximativement situé dans une fourchette entre 4 000 et 6 000.

2- LES MOTIVATIONS DES MNA POUR QUITTER LEUR PAYS D'ORIGINE ET LES PAYS DE PROVENANCE

2-1. Une enquête de la direction de la population et des migrations (DPM) a distingué 5 catégories de motivations pour quitter le pays d'origine

Une enquête commanditée par la DPM (direction qui relevait jusqu'en 2007 du ministère chargé des affaires sociales) et publiée en 2002 (rapport de Angelina ETIEMBLE publiée dans la revue Migrations, n°109, septembre-octobre 2002) a dressé une typologie en cinq catégories des MNA en fonction des raisons les ayant poussé à quitter leur pays d'origine.

Elle distingue ainsi :

- les exilés fuyant une région en guerre ou des persécutions : demandeurs d'asile le plus souvent, les possibilités de retour sont très difficiles. Les pays d'origine les plus concernés par ce phénomène sont les Etats d'Afrique sub-saharienne,
- les mandatés envoyés en Occident par leurs parents pour y poursuivre une scolarité ou travailler et envoyer de l'argent à leur famille restée au pays. Cette catégorie concerne en majorité des jeunes venus d'Asie,
- les exploités victimes de la traite (réseaux de prostitution, d'activités délictueuses, de mendicité, etc...). Dans cette catégorie, on trouve en majorité des jeunes d'Europe orientale (ex-URSS),
- les fugueurs. Ce cas de figure concerne plus particulièrement des mineurs venus du Maghreb et d'Europe orientale,
- les errants. Ces mineurs étaient déjà dans la rue dans leur pays et, au cours de leur errance, ils ont franchi plusieurs frontières.

Ces profils sont perméables et non exhaustifs ; des mineurs peuvent aussi rejoindre leurs parents ou des membres de leur famille se trouvant en France. Un mineur peut, en outre, relever de plusieurs de ces catégories ou évoluer d'une catégorie à une autre.

2-2. Les pays de provenance des MNA

Le Gouvernement français estime entre 4 000 et 6 000 le stock de MNA présents sur le territoire français en 2007. Quant au flux annuel, on peut l'estimer en moyenne à un peu moins de 500, comme cela sera examiné ci-dessous (en 3-2).

Quant aux principaux pays d'origine des MNA, en l'absence de données nationales exhaustives, on peut les estimer d'après les demandes d'asile effectuées. En effet, les mineurs connus des autorités, qui se maintiennent sur le territoire français effectuent le plus souvent une demande d'asile (plus de 400 par an - 459 en 2007 et 410 en 2008 sur un flux annuel total estimé à 500).

En 2007 et 2008, ces pays sont les suivants :

- vient largement en tête la République Démocratique du Congo, représentant plus de ¼ à elle seule des premières demandes d'asile (120 en 2008),

- l'Angola représente, en 2007 et 2008, environ 10% des premières demandes d'asile,
- la Turquie, la Russie, la Guinée-Conakry et Sri-Lanka sont des pays de provenance pour 4 à 8% chacun, selon les années, des MNA faisant une première demande d'asile.

3- LES PROCEDURES D'ENTREE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Alors que les MNA présents sur le territoire français, bénéficiant de la législation relative à la protection de l'enfance, qui sera examinée ci-après en 4, ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement, les MNA se présentant aux frontières relèvent pour l'essentiel du droit des étrangers, codifié dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Ces procédures d'entrée sur le territoire national s'appliquent aux frontières aériennes, ferroviaires et maritimes exclusivement. Les mineurs qui entrent sur le territoire français par les frontières terrestres (en dehors des gares ferroviaires) sont considérés comme étant sur le territoire national.

3-1. Les modalités du contrôle à l'entrée du territoire national

3-1-1. La situation juridique des MNA se présentant aux frontières

Les MNA qui se présentent à une frontière maritime, aérienne ou ferroviaire connaissent une situation juridique quasi-identique à celle des majeurs. Lors de cette phase, la minorité n'entraîne pas l'application à un régime dérogatoire. C'est le droit des étrangers, pour l'essentiel codifié dans le CESEDA, qui s'applique. Ainsi, les MNA non admis à la frontière et maintenus, le cas échéant en zone d'attente, peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement et renvoyés dans leur pays d'origine ou de provenance, à la différence des mineurs se trouvant sur le territoire national qui ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement. L'ensemble des mineurs étrangers peuvent toutefois faire l'objet d'une mesure de réadmission vers un autre Etat membre de l'UE. Ils peuvent également être renvoyés dans leur pays sur décision du juge des enfants, si ce dernier estime que l'intérêt de l'enfant le commande.

3-1-2. Le cadre juridique du maintien en zone d'attente

Le MNA se présentant à une frontière maritime, aérienne ou ferroviaire, se voit appliquer, comme on l'a vu ci-dessus, le droit des étrangers, codifié dans le CESEDA.

Ainsi, l'article L. 221-1 du CESEDA indique que «l'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui, soit n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international (...), dans un port ou à proximité du lieu de débarquement, ou dans un aéroport pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée».

Des dispositions particulières ont toutefois été prises au bénéfice des mineurs :

- l'article L. 221-5 du CESEDA dispose ainsi que, «lors de l'entrée en zone d'attente d'un mineur étranger non accompagné d'un représentant légal, le

procureur de la République, avisé par l'autorité administrative en application de l'article L. 221-3» (ce dernier s'applique à tous les étrangers, qu'ils soient majeurs ou mineurs), «lui désigne sans délai un administrateur ad hoc (AAH). 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 son maintien.

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

- des précautions particulières pour la protection des mineurs à tous les stades de la procédure ont été introduites par voie réglementaire :
L'article 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant prévoit que «tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes». Ainsi, lors du maintien en zone d'attente, les mesures prises pour réserver des locaux aux mineurs deviennent effectives et généralisées. Quant aux enfants de moins de 13 ans, ils sont placés dans des chambres d'hôtel sous surveillance.
Pendant l'examen d'une demande d'asile effectuée par un MNA, ce dernier est accueilli dans un «centre d'accueil et d'orientation pour mineurs demandeurs d'asile» (CAOMIDA) spécialisé.
Enfin, en cas de retour dans le pays d'origine, des mesures doivent être prises pour veiller à ce qu'un membre de la famille ou un représentant légal du mineur soit présent à l'arrivée à l'aéroport.

3-1-3. Les progrès réalisés afin de renforcer et de rendre plus efficient le rôle des administrateurs ad hoc

L'article L.221-5 du CESEDA dispose, dans son 3^e alinéa, que l'AAH est «désigné par le procureur de la République compétent sur une liste de personnes morales ou physiques dont les modalités de constitution sont fixées par décret en Conseil d'Etat».

Ce décret, dont les dispositions figurent dans la partie réglementaire du CESEDA (il s'agit des articles R. 111-13 à R. 111-23 du CESEDA), précise que les candidats aux fonctions d'AAH doivent remplir différentes conditions, dont celle de démontrer ses compétences et un intérêt particulier pour les questions se rapportant à l'enfance. De plus, le procureur de la République doit demander l'avis d'un grand nombre de professionnels en la matière. Ces éléments de procédure constituent des garanties indiscutables quant au sérieux de la prise en charge des MNA. Ils expliquent toutefois par ailleurs la difficulté de trouver le nombre de personnes suffisant pour assurer la fonction d'AAH.

Ainsi, dès la promulgation de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 sur l'autorité parentale qui a introduit dans le droit français la nécessité de la désignation par le procureur de la République d'un administrateur ad hoc (AAH) afin d'assurer la représentation du mineur dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à son maintien en zone d'attente (et uniquement dans ce cas-là), on s'est heurté à des difficultés pour recruter un nombre suffisant d'AAH.

Ces difficultés s'expliquent notamment par le manque de spécialistes de l'enfance pouvant assurer ce rôle. Ainsi, la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine relevait dans son rapport 2005-2006 que, sur l'année 2004 à l'aéroport de Roissy-Charles De Gaulle, sur 650 cas, seulement 220 à 250 mineurs avaient pu faire l'objet d'une prise en charge par un AAH.

Afin de remédier à ces insuffisances, la Croix-Rouge française s'est vu confier en 2005 cette fonction d'AAH auprès des MNA placés en zone d'attente à Roissy. Ainsi, en 2006, 80% de ces mineurs ont pu bénéficier de l'assistance d'un AAH. Faute de personnel, la Croix-Rouge n'a pu assister la totalité de ces mineurs.

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a introduit la nécessité de désignation d'un AAH dès la notification du refus d'entrée en France et non plus à compter du placement en zone d'attente du mineur (article L. 221-5 du CESEDA déjà cité).

Concernant le manque de moyens, qui aurait pu être aggravé par ces nouvelles dispositions, une nouvelle convention avec la Croix-Rouge a été conclue en juillet 2007 pour renforcer, en améliorant notamment leurs conditions matérielles, la présence, en particulier en tant qu'AAH, des bénévoles de cette association auprès des mineurs en zone d'attente et de ceux de moins de 13 ans placés dans des chambres d'hôtel.

3-1-4. Les demandes d'asile présentées en préfecture par les MNA

- Le mineur a plus de 14 ans. Il est enregistré dans la base de données AGDREF (AGDREF est une application informatisée de la gestion des résidents étrangers en France. Elle enregistre tous les documents de séjour) en tant que demandeur d'asile s'il est âgé de 16 ans au moins. Ses empreintes digitales sont prises aux fins d'insertion dans la base de données EURODAC, en application de l'article 4.1 du règlement EURODAC. Le procureur de la République est saisi en vue de la nomination d'un administrateur ad hoc. L'administrateur ad hoc est seul compétent pour signer le formulaire de demande d'asile et le transmettre à l'OFPRA.
- Le mineur a moins de 14 ans. Le préfet avise directement le procureur de la République afin que soit organisée la prise en charge de l'enfant. Le formulaire de demande d'asile est délivré au représentant légal désigné par le procureur.

3-1-5. La détermination de l'âge

L'établissement de la minorité des personnes se déclarant mineures peut être source de difficultés. En cas de doute, un examen médical est prescrit par le Parquet, notamment une expertise osseuse et dentaire, en plus d'un examen général et psychologique.

Selon le président du tribunal de grande instance de Bobigny, compétent pour l'aéroport de Roissy-Charles De Gaulle, 25% des personnes se déclarant mineures ont été soumises à cet examen (chiffres 2005 et 2006), 50% d'entre eux étant finalement reconnus majeurs.

Cette méthode a fait l'objet de critiques, en raison d'une certaine imprécision et de la marge d'erreur évaluée à 18 mois pour les individus de plus de 16 ans.

Dans le cas d'une demande d'asile, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), chargé de l'examen, au fond, de cette demande, a parfois été en contradiction avec le Parquet compétent. Dans ce cas, si ce dernier ne désigne pas d'AAH, la demande d'asile est enregistrée à l'OFPRA mais elle ne sera pas traitée avant la majorité de l'étranger.

Aussi, le Comité consultatif national d'éthique a été saisi. Dans un avis du 23 juin 2005, il a fait le constat d'une certaine imprécision de la méthode employée mais reconnaissait la difficulté de parvenir à une méthode fiable à 100%.

Aussi, la méthode a été affinée et surtout, les 3 examens complémentaires, psychologique, dentaire et osseux, sont systématiquement effectués à Roissy. Mais d'autres éléments sont pris en compte, comme tous les éléments pouvant aider à établir l'état civil de l'intéressé.

Ces difficultés et les polémiques qu'elles ont suscitées ne doivent pas faire oublier que l'établissement de la minorité n'a pas d'effet sur la décision d'admission ou non sur le territoire français ou le maintien en zone d'attente. Elle conduit uniquement à la désignation d'un AAH par le procureur de la République territorialement compétent. Elle rend également plus délicate la mesure de réacheminement, l'autorité administrative devant s'assurer que le mineur pourra être pris en charge dans le pays de renvoi. En revanche, l'expertise d'âge a des effets déterminants pour les étrangers finalement admis sur le territoire français. S'ils sont reconnus majeurs, ils peuvent être éloignés. Dans le cas contraire, ils peuvent prétendre aux dispositifs administratifs ou judiciaires d'assistance aux mineurs, qui seront examinés ci-dessous (en 4).

3-2. Des flux stabilisés qui restent relativement importants

Il est difficile d'avoir des données précises pour mesurer exactement le nombre de MNA présents sur le territoire ou se présentant aux frontières (comme définies ci-dessus). Le Gouvernement français estime entre 4 000 et 6 000 le nombre de MNA présents sur le territoire.

Pour mesurer les flux d'entrée, selon la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), les outils statistiques actuels ne permettent pas de recenser de manière exhaustive, au niveau national, les MNA se présentant à la frontière. Néanmoins, la DCPAF établit des statistiques concernant les 5 principaux points d'entrée sur le territoire, qui représentent 99% du total des mineurs se présentant à l'entrée en France (Roissy, Orly, Marseille-port et aéroport, Sète-port). Les MNA se présentant à ces 5 frontières à l'entrée en France ont été 604 en 2006, 852 en 2007 et 1 108 en 2008 (115 en janvier et février 2009).

Les demandes d'asile représentent une part non négligeable des MNA se présentant à la frontière (source : OFPRA).

Après le pic de 2001 (1 067 MNA), le nombre de MNA demandeurs d'asile a décliné pour atteindre 459 en 2007 (- 19% par rapport à 2006) et 410 en 2008 (- 10,7% par rapport à 2007). Sur ces totaux, les individus de sexe féminin représentent presque 37% de l'ensemble des MNA. Ces MNA viennent majoritairement d'Afrique (60% en 2007, plus de 67% en 2008) : La R.D. du Congo et l'Angola arrivent en tête. Après l'Afrique, c'est l'Europe (la Russie très majoritairement) qui arrive en 2^e position (21% en 2008). Il est à remarquer que l'Europe détient la part la plus importante de demandes déposées par des femmes (46,8% en 2008). Les taux d'admission sur le territoire sont respectivement de 18,4% en 2006, 25,4% en 2007 et 27,4% en 2008. Une grande majorité de décisions octroie le statut de réfugié aux candidats admis (93% des MNA admis sur le territoire national).

3-3. La proportion des mineurs refoulés est importante

Sur le total des mineurs étrangers isolés se présentant aux frontières nationales, presque 1/3 ont été refoulés vers le pays de provenance en 2007 et 2008 : 270 sur 852, soit 31,7% en 2007 et 353 sur 1108, soit 31,9% en 2008 (après 366 MNA refoulés sur 604, soit 60,6% en 2006).

4 - L'ACCUEIL ET LES POLITIQUES DE PROTECTION ET D'INTEGRATION MENEES A L'EGARD DES MNA

Les MNA présents sur le territoire national, qu'ils y aient été admis ou qu'ils soient parvenus à y accéder, bénéficient en tant que mineurs des mesures de protection au titre de l'enfance en danger. La loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance a clairement rappelé que tous les mineurs –sans distinction de nationalité– relevaient de la protection de l'enfance dès lors qu'ils étaient privés de la protection de leur famille.

Ainsi qu'il l'a été indiqué plus haut, la présence sur le territoire français de mineurs étrangers non accompagnés est devenue un phénomène pérenne, notamment depuis la fin des années 1990. Ces mineurs, selon un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de janvier 2005, ont des trajectoires de migration diverses, comme il a été mentionné lors de l'étude (ci-dessus en 2-1) de la typologie des motifs de migration et proviennent de zones géographiques diverses. Selon le rapport de l'IGAS, 4 nationalités de pays hors-UE dominent parmi les 62 nationalités représentées parmi les mineurs installés sur le territoire français : la République Démocratique du Congo (RDC), la Chine, le Maroc et l'Albanie. Selon les pays tel ou tel motif de migration est plus ou moins représenté. Les jeunes Chinois cherchent davantage la scolarisation, les mineurs albanais, notamment les jeunes filles, sont davantage victimes de réseaux de trafic d'êtres humains (réseaux de prostitution). A l'origine limité à certains départements (Paris, la Seine-Saint-Denis), le phénomène est désormais perceptible sur l'ensemble du territoire français, ces mineurs étrangers non accompagnés étant présents dans une soixantaine de départements.

On examinera, d'une part les mesures juridiques de protection, d'autre part les initiatives récentes en matière sociale pour mieux prendre en compte les besoins d'insertion des MNA.

4-1. Les mesures légales de protection

La prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant commande que les mineurs étrangers isolés soient considérés avant tout comme des enfants, au delà de leur qualité d'étranger. Il convient de rappeler qu'une fois présents sur le territoire français, ils ne peuvent plus faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Ils bénéficient ainsi en droit du même traitement que les mineurs de nationalité française.

4-1-1. Le cadre légal de protection des mineurs potentiellement en danger

Les mesures de protection des mineurs, qui sont de la compétence des Conseils généraux (Aide sociale à l'enfance : ASE) concernent « les mineurs dont la santé, la sécurité ou la moralité sont en danger ou si les conditions de leur éducation sont gravement compromises » (article 375 du Code Civil). La législation concerne tous les mineurs, quelle que soit leur nationalité. La compétence des Conseils généraux et les missions de l'Aide sociale à l'enfance sont organisées par le Code de l'action sociale et des familles, notamment ses articles L. 221-1 (les missions de l'aide sociale à l'enfance, définies comme des missions de prévention et de protection des mineurs), L. 222-5 et L. 223-1 (les prestations d'aide sociale à l'enfance) et L. 223-2 (signalement des mineurs en danger).

Il est à noter qu'en cas d'urgence, si les services de l'aide sociale à l'enfance n'ont pas les moyens, notamment de personnel et de lieux d'accueil, de réagir, la situation d'un mineur isolé potentiellement en danger peut être signalée, notamment par les structures associatives, au Procureur de la République compétent. Celui-ci peut placer le mineur en urgence dans un foyer ou à l'hôtel par une ordonnance provisoire de placement (OPP).

4-1-2. La représentation juridique

La représentation juridique est l'autre volet des mesures de protection des mineurs. Elle concerne tous les mineurs, français ou étrangers, du seul fait de leur minorité, dès lors qu'ils séjournent en France sans leur(s) parents(s) ou répondant légal éventuellement désigné dans le pays d'origine d'un mineur étranger.

Le droit français prévoit 2 types de mesures dans ce cas :

- la tutelle (articles 389 et 475 du Code Civil) a 2 formes :
 - 1- tutelle déferée au Service social à l'enfance : cette tutelle est déléguée à l'ASE pour les mineurs isolés, français ou étrangers, n'ayant aucun réseau familial. Souvent, ces mineurs sont déjà pris en charge par l'ASE au titre de l'article L. 223-2 du Code de l'action sociale et des familles, déjà cité et portant sur le signalement des mineurs isolés. Le juge des enfants, saisi, transmet le dossier au juge des tutelles, qui prend la décision quant à l'organisation de la tutelle,
 - 2- la tutelle avec conseil de famille, décidée par le juge des tutelles, peut être organisée quand le jeune a des membres de sa famille en France. En fait, cette mesure ne peut concerner qu'un nombre très faible de mineurs étrangers isolés.
- la délégation d'autorité parentale (article 377 du Code Civil) ne peut, comme la précédente mesure, concerner qu'un nombre infime de mineurs étrangers isolés : elle suppose l'expression de volonté des parents, qui délèguent l'exercice de leur autorité parentale, en plus de l'accord de la personne (physique ou morale) qui accueille le mineur.

Il convient de rappeler qu'un mineur étranger présent sur le territoire français, qui déposerait (en préfecture) une demande d'asile doit être représenté par un administrateur ad hoc, désigné par le procureur de la République compétent, tout le long de la procédure de demande d'asile (jusqu'à ce qu'un tuteur soit désigné en application de la législation qui vient d'être examinée).

4-2. Les mesures sociales en faveur de l'insertion des MNA

4-2-1. Le dispositif légal ne permet pas de prendre totalement en charge les MNA étrangers

Le dispositif de prise en charge des MNA, de la responsabilité des Conseils généraux, tel qu'il a été examiné ci-dessus, ne parvient pas, notamment en région parisienne, à prendre en charge la totalité des MNA étrangers, tant s'en faut, devant l'afflux de ces mineurs isolés auquel on assiste depuis une dizaine d'années.

Il comporte par ailleurs des lacunes, dues essentiellement au fait que ces institutions avaient été créées pour prendre en charge, notamment les foyers d'accueil, des populations de mineurs d'un tout autre profil, notamment les enfants battus ou maltraités et se révèlent en grande partie inadéquates pour assurer l'insertion d'enfants venant de pays aux cultures très différentes et ayant suivi des parcours de migration souvent déstructurant pour leur personnalité d'enfant ou de jeune en construction. Enfin, les moyens, tant en personnels

qu'en locaux, manquent dans nombre de départements où le nombre des MNA étrangers s'est singulièrement accru au cours des toute dernières années.

Le centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA), situé à Boissy-Saint-Léger, en banlieue parisienne, a été créé en 1999 pour les mineurs demandeurs d'asile avec l'aide opérationnelle de l'association « France-Terre d'asile », qui s'occupe de leur accueil et de leur assistance.

Outre la difficulté de repérage des MNA, les lacunes dans le dispositif légal d'accueil et de prise en charges des mineurs isolés expliquent, d'après le rapport de l'IGAS mentionné ci-dessus, que guère plus de la moitié des mineurs étrangers sont pris en charge dans le cadre de l'ASE.

Aussi des initiatives récentes ont-elles été prises afin d'améliorer la prise en charge ces MNA.

4-2-2. La création de deux structures en région parisienne

Du fait des difficultés des structures traditionnelles à prendre en charge l'afflux des MNA étrangers depuis une dizaine d'années, surtout dans les départements de la région parisienne, des structures ad hoc aptes à assurer l'accueil en urgence et la prise en charge des mineurs étrangers isolés ont été récemment créées.

- L'Etat a ainsi créé une institution ad hoc, le lieu d'accueil et d'orientation (LAO), située à Taverny, en banlieue parisienne (95). L'afflux de mineurs étrangers isolés à Roissy a conduit en 2000 le Conseil général de Seine-Saint-Denis à demander à l'Etat qu'une telle structure d'accueil soit créée. C'est ainsi que le LAO a ouvert ses portes en septembre 2002. Cet équipement, géré par la Croix-Rouge en vertu d'une convention entre cette association et l'Etat, accueille des mineurs étrangers isolés, à la sortie de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles De Gaulle, pour faire un bilan de leur situation et formuler une orientation adéquate.
- Un dispositif expérimental, apte à lutter contre la précarité et l'exclusion des mineurs étrangers isolés en région parisienne, a été récemment mis en place. Créé en 2002 et modifié en 2004, il repose aujourd'hui sur les intervenants associatifs suivants : l'association «Enfants du monde - droits de l'Homme» (EMDH) gère au Kremlin-Bicêtre un centre d'accueil avec 18 places ; l'ARC, «France-Terre d'asile» et «Hors-la-Rue» gèrent des centres d'accueil d'urgence à Paris.

Trois fonctions essentielles communes à ces centres peuvent être identifiées : mise à l'abri, accompagnement vers le droit commun et, dans une moindre mesure, repérage et prise de contact.

En 2007, 800 mineurs environ ont été ainsi mis à l'abri et accompagnés, pour une durée moyenne de 6 semaines, pour un budget de 2,77 million d'Euros.

4-2-3. L'application de l'article 17 de la Directive 2005/85/CE du 1^{er} décembre 2005 relatif à la rétention des mineurs

- les articles L. 221-1 et suivants du CESEDA encadrent la période de temps auquel les étrangers, majeurs et mineurs, peuvent être placés dans les zones d'attente et centres de rétention, avec des garanties judiciaires,
- les familles, dans toute la mesure du possible, sont regroupées et les mineurs isolés séparés des adultes, soit dans des locaux qui leur sont réservés en zone d'attente s'ils ont plus de 13 ans, soit dans des chambres d'hôtel s'ils ont moins de 13 ans. A Roissy, la prise en charge se fait par des "nurses" appartenant aux personnels des compagnies aériennes; l'aménagement de la zone d'attente a pris du retard, la livraison des travaux est maintenant prévue pour le début de l'année 2010,
- les conditions de rétention sont adaptées aux mineurs,
- les MNA bénéficient de dispositions particulières, notamment l'assistance d'un administrateur ad hoc dès leur placement en rétention,
- aussi bien pour le maintien en zone d'attente que pour le rapatriement dans le pays d'origine, l'intérêt du mineur est privilégié. En cas de retour dans le pays d'origine, les autorités administratives veillent à ce que le mineur concerné soit accueilli par un parent ou un représentant légal.

5- LE RETOUR DE MINEURS DANS LEURS PAYS D'ORIGINE

5-1. Le dispositif d'aide au retour des mineurs étrangers isolés originaires de pays hors union européenne

5-1-1. Le cadre juridique

Le retour des mineurs isolés étrangers est organisé par l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) en application de la Circulaire interministérielle du 7 décembre 2006¹, laquelle prévoit l'éligibilité à l'aide au retour du mineur isolé étranger sur demande d'un magistrat ou, le cas échéant, dans le cadre d'un dispositif ayant pour objet une réunification familiale dans son pays d'origine ou un pays d'accueil.

5-1-2. Les aides prises en charge par l'OFII

Sur demande du juge des enfants, l'OFII procède à l'organisation du retour des mineurs en liaison avec les différents acteurs de la protection de l'enfance, Aide sociale à l'enfance (ASE) ainsi que les structures d'hébergement et de suivi des mineurs concernés et les accompagne jusque dans leur pays de retour.

En l'absence d'accords bilatéraux sur le retour des mineurs isolés, signés entre la France et les différents pays tiers, le retour des mineurs étrangers est subordonné à l'établissement préalable de contacts avec les familles dans le pays de retour, à l'accord des familles quant au retour des mineurs ou à défaut de famille dans le pays, à l'accord d'un organisme spécifiquement habilité.

¹ Circulaire interministérielle DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006, relative au dispositif d'aide au retour volontaire pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement

Dans ce cadre, les aides prises en charge par l'OFII incluent :

- l'organisation matérielle du retour (prise en charge du billet d'avion, des bagages, de l'acheminement jusqu'à l'aéroport de départ),
- l'aide dans l'obtention des documents de voyage,
- la coordination avec les acteurs concernés (Aide sociale à l'enfance, Juge des enfants, Foyer d'accueil...),
- les contacts avec la famille ou avec l'organisme habilité dans le pays de retour en vue de concrétiser le retour,
- l'accompagnement du mineur jusque dans le pays de retour,
- la remise à l'arrivée du mineur à sa famille ou à l'organisme habilité.

5-2. Données chiffrées

Depuis 2003, 22 mineurs originaires de pays tiers à l'Union européenne ont été rapatriés par l'OFII² selon les modalités décrites ci-dessus. Ces mineurs, résidant depuis plus ou moins longtemps en France, ont été pris en charge en vue de leur rapatriement. Il ne s'agit pas des mineurs refoulés, cités en 3-3, qui se sont vu interdire l'accès au territoire national. Ces mineurs ont tous été confiés par l'OFII à leur arrivée à leur famille.

Le coût moyen d'un retour, comprenant les frais de voyage du mineur et de l'accompagnateur OFII, s'élève actuellement à 1 245 €.

² Au total, ce sont 78 mineurs qui ont été rapatriés, dont 56 mineurs originaires de l'Union européenne (46 Roumains en application de l'accord bilatéral franco - roumain du 04/10/2002, 4 Bulgares, 4 Lithuaniens et 1 espagnol.

Tableau récapitulatif des retours par nationalité (source : OFII) :

pays	2003	2004	2005	2006	2007	2008	avr-09	total
AFGHANISTAN	3					1		4
ANGOLA			1					1
ARMENIE					1	1		2
BRESIL					1			1
BULGARIE			3			1		4
CAMBODGE		2					1	3
CAMEROUN			1					1
CHINE					1		2	3
COMORES						1		1
ESPAGNE							1	1
GUINEE (CONAKRY)				1				1
KOSOVO					1			1
LITHUANIE					3		1	4
MACEDOINE						1		1
MAROC							1	1
PARAGUAY					1			1
ROUMANIE	3	9	18	10	4	1	1	46
SLOVAQUIE							1	1
VIETNAM					1			1
TOTAL	6	11	23	11	13	6	8	78

6- CONCLUSION : LES AVANCEES RECENTES DANS LA PROTECTION DES MINEURS ISOLES ETRANGERS : VERS UNE HARMONISATION DES PRATIQUES DANS L'INTERET SUPERIEUR DE L'ENFANT

6-1. La mise en œuvre des recommandations de la Défenseure des enfants

6-1-1. Les pistes de réflexion préconisées par la Défenseure des enfants

Un colloque, organisé par la Défenseure des enfants en juin 2008, a rassemblé les professionnels confrontés à l'arrivée de mineurs isolés étrangers sur le territoire français. Il est un premier pas vers une harmonisation des pratiques nationales et par la suite européennes pour permettre de mieux gérer ces enfants dès leur arrivée en France. Il a permis de mettre en valeur les bonnes pratiques et d'échanger entre tous les acteurs présents (institutions, associations, avocats). La Défenseure des enfants a voulu impulser une réflexion nationale pour faire des recommandations grâce à la rencontre de tous les acteurs travaillant auprès des mineurs isolés étrangers (MIE). Les faits constatés comme, l'insuffisance du nombre d'administrateurs ad hoc, la difficulté à reconnaître les enfants mineurs des majeurs, la difficulté pour eux d'obtenir un apprentissage, l'inégalité de prise en charge en fonction des pays d'Europe, et bien d'autres, conduisent les acteurs à trouver un

consensus et à établir des propositions à remettre au président de la République et aux ministres dans le but d'une prise en compte et d'une harmonisation des pratiques.

Les conclusions de la Défenseure des enfants ont trait aux points suivants :

Le meilleur respect du droit à l'information des mineurs arrivant par voie aérienne, notamment les droits des MIE en zone d'attente avec la généralisation de la pratique de l'administrateur ad-hoc et de son efficacité du fait des mesures récentes qui ont été détaillées ci-dessus.

La protection immédiate des mineurs arrivant par voie terrestre: les organismes qui interviennent dans la protection des mineurs étrangers isolés sont plus efficaces dans les mesures qu'ils entreprennent, grâce notamment à la création de nouvelles structures, structures ad hoc, en région parisienne, ainsi que décrit plus haut.

Des progrès à réaliser dans la validation de la minorité dans le respect des principes juridiques, éthiques et déontologiques (état civil, examen osseux).

Des progrès à réaliser dans l'égalité des droits par rapport aux autres jeunes du même âge : scolarisation et formation professionnelle.

Les efforts menés pour la construction d'un projet de vie avec le jeune étranger et l'ensemble des acteurs associatifs et institutionnels : projet de vie et aide au retour volontaire et les modalités de régularisation du séjour du jeune.

6-1-2. La mise en œuvre des recommandations les plus immédiatement opérationnelles de la Défenseure des enfants

Point I : Faciliter et personnaliser le droit à l'information des mineurs étrangers isolés arrivés par voie aérienne

- recommandation 1 : Elargir le pool des interprètes à des langues plus nombreuses

L'article R. 221-3 prévoit la mise à disposition d'un interprète par l'administration. Pour les langues plus rares, le texte réglementaire prévoit la possibilité de recourir à de l'interprétariat téléphonique.

Par décision du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire en date du 10 avril 2008, l'agrément en qualité d'organisme d'interprétariat et de traduction au titre des dispositions de l'article L. 111-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est accordé à l'association Inter Service Migrants-Interprétariat, dont le siège social est situé 251, rue du Faubourg-Saint-Martin, 75010 Paris, pour une durée d'un an à la date de cette décision. Cette nécessité de bonne compréhension est donc prise en compte par l'administration.

- recommandation 2 : Intégrer un temps d'explication systématique par les associations habilitées en élargissant leur temps de présence en zone d'attente

L'accès des représentants des associations habilitées pour accéder au sein de la zone est également prévue par les dispositions de l'article R. 223-9 du CESEDA. A ce sujet, sur le site aéroportuaire de Roissy-Charles-de-Gaulle (site sur lequel arrive 95% des mineurs isolés), l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) intervient au titre d'une convention passée avec l'Administration en 2004, renouvelée depuis lors et au

titre des dispositions réglementaires du CESEDA, ce qui lui octroie la possibilité d'avoir sur le site un total de 25 représentants. L'article 1^{er} de la convention prévoit, entre autres, que la mission confiée à l'ANAFE a pour objet de rencontrer les étrangers maintenus, de leur fournir l'information et l'assistance utiles sur le plan juridique afin de mieux garantir l'exercice effectif de leurs droits. L'intervention des personnes habilitées prend la forme de la tenue de permanences et de visites de la zone internationale.

Les autres associations reçoivent, chacune, 10 agréments individuels pour leurs représentants. Il n'est pas prévu de restriction de temps de présence dans le CESEDA.

- recommandation 3 : Rétablir l'automatisme du jour franc pour tous les mineurs étrangers isolés (supprimée en 2003) permettant de recevoir toutes les informations et conseils utiles à leur situation

En ce qui concerne le jour franc (délai de 24 heures, lorsque le délai expire un dimanche ou un jour férié, il est reporté de 24 heures), le bénéfice de celui-ci est prévu par l'article L. 213-2 du CESEDA.

Toutefois, la personne concernée peut renoncer à celui-ci s'il s'avère possible d'organiser son réacheminement très rapidement et qu'elle y consent. Lorsqu'un mineur isolé ne remplit pas les conditions d'entrée en France, il doit faire l'objet d'une non-admission et d'un placement systématique en zone d'attente même s'il a refusé le bénéfice du jour franc.

- recommandation 4 : Séparer les mineurs des adultes conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant et aménager un dispositif spécifique pour les mineurs de moins de 15 ans (hébergement, restauration et encadrement adapté)

Sur la séparation mineurs et adultes en zone d'attente celle-ci existe, notamment à l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle, les mineurs de moins de 13 ans sont pris en charge en milieu hôtelier. Des travaux ont été effectués pour mettre en service un quartier spécial au sein de la zone d'attente qui serait uniquement dédié aux mineurs de moins de 13 ans (4 chambres immédiatement et une possibilité d'extension à 6 chambres). Les médiateurs de la Croix Rouge Française chargés d'assister les mineurs maintenus assureront cette mission 24H/24. A cette fin, lors du renouvellement de la convention spécifique pour les mineurs passée avec l'Administration, il a été convenu que 2,5 ETP supplémentaires seraient recrutés afin de porter le nombre total à 6 ETP. Les mineurs de plus de treize ans peuvent être logés dans la structure d'hébergement de la zone d'attente. Une stricte séparation entre les mineurs isolés et les majeurs est alors observée, et une attention plus particulière est portée à leurs conditions de maintien en zone d'attente.

- recommandation 5 : Proposer une visite médicale systématique pour tous les mineurs et un accompagnement psychologique pour ceux qui le souhaitent

Le droit applicable ne prévoit pas de visite médicale systématique pour les mineurs. S'il est bien prévu sur la base des dispositions de l'article L. 221-4 du CESEDA que l'étranger maintenu en zone d'attente peut demander l'assistance d'un médecin, une visite systématique n'est pas la règle.

Toutefois, pour les mineurs, en cas de doute sur l'âge réel, les services de la police aux frontières requièrent les services hospitaliers aux fins de réaliser un examen osseux déterminant l'âge de l'intéressé. En tout état de cause, le procureur de la République est informé des faits. Le résultat de cet examen lui est communiqué et lui appartient d'apprécier si l'étranger doit être considéré comme majeur ou mineur et si la procédure de désignation de l'administrateur ad hoc est ou non applicable.

Point II : Recommandations pour renforcer l'assistance, la représentation et le conseil aux mineurs étrangers isolés

- recommandation 1 : Mettre en place une procédure permettant de réduire à tous les niveaux les délais retardant la présence effective d'un administrateur ad hoc auprès du mineur étranger isolé.

L'article L. 221-5 du CESEDA traite de la désignation de l'administrateur ad hoc. A titre indicatif, pour le premier semestre 2008, 476 étrangers se sont déclarés mineurs. 430 se sont avérés mineurs. 420 mineurs se sont vus désigner un administrateur ad hoc.

- recommandation 2 : Publier rapidement un décret définissant les conditions d'exercice de la mission des administrateurs ad hoc auprès des mineurs étrangers isolés et revalorisant le montant des indemnisations en les modulant suivant le déroulement de la procédure

Les dispositions réglementaires du CESEDA – articles R. 111-13 à R. 111-24 traitent des modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc.

- recommandation 3 : Encourager le recrutement d'administrateurs ad hoc pour que chaque mineur étranger isolé en ait un

La mission d'administrateur ad hoc est assurée pour l'essentiel par la Croix rouge française qui rédige annuellement un rapport concernant l'exécution des missions qui lui sont confiées par le Parquet territorialement compétent.

Le ministre chargé de l'immigration alerté sur le manque d'administrateurs ad hoc et le fait que cela entraîne une regrettable hétérogénéité de décisions, a appelé par courrier l'attention de la Chancellerie afin de remédier à cette situation. En effet, certains magistrats considèrent que, dès lors que l'administrateur ad hoc a été dûment convoqué, la procédure est régulière malgré son absence à l'audience. D'autres procédures sont regardées comme entachées de nullité au motif de l'absence de l'administrateur ad hoc. Les termes du courrier suscitent dans le sens d'une demande de sensibilisation des Procureurs près les tribunaux de grande instance sur la nécessité d'accroître le nombre de personnes physiques ou morales pouvant figurer sur la liste des l'administrateur ad hoc et de les inviter à diffuser un appel à candidatures. C'est d'ailleurs ce qui a été fait par les services de la Cour d'appel de Lyon, qui a désigné des l'administrateur ad hoc parmi les membres de l'association "Forum Réfugiés".

- recommandation 4 : Prolonger l'aide juridictionnelle permettant au jeune d'être assisté par un avocat au-delà de sa majorité et jusqu'à 21 ans, dans toutes les procédures relatives à l'obtention d'un statut sur le territoire français et notamment tant que les voies de recours n'ont pas été épuisées

S'agissant de l'aide juridictionnelle dont le mineur isolé devrait bénéficier au-delà de sa majorité afin d'user de toutes les voies de recours, cette aide est prévue par les dispositions de l'article 3 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

6-2. La mise en place d'un groupe de travail par le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIINDS)

Le ministre chargé de l'immigration a décidé la création d'un groupe de travail sur les mineurs isolés autour de deux axes de réflexion : leur arrivée en France et leur situation une fois admis ou présents sur le territoire français. L'installation de ce groupe de travail s'effectuera lors d'une réunion tenue le 11 mai 2009.

Le ministre a décidé d'installer un groupe de travail interministériel dont le mandat consistera en l'examen de la question des mineurs isolés sous ses différents aspects.

6-2-1. l'arrivée des mineurs isolés à la frontière aérienne

Cette question concerne pour l'essentiel l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle qui a enregistré, en 2008, 1 068 arrivées de mineurs isolés sur le nombre total de 1 116 en Métropole. Lors d'une réunion tenue le 10 février 2009, il avait été décidé de mettre en œuvre un certain nombre de mesures et notamment :

- l'envoi aux préfetures d'une circulaire leur rappelant la nécessité d'une comparution personnelle du mineur lors de la demande de délivrance du DCEM (document de circulation des étrangers mineurs) ou du TIR (titre d'identité républicain) et lors de la remise de ces documents,
- la sécurisation de ces documents par la biométrie,
- l'harmonisation des chiffres portant sur la procédure des amendes aux transporteurs, eu égard aux différences substantielles observées, et un rappel de l'obligation d'établir ces procédures de manière systématique.

Sur ce dernier point, une réunion s'est tenue entre le MIIINDS et la DCPAF le 5 mars dernier. Il a été convenu que le MIIINDS préparerait un projet de circulaire visant à rappeler les modalités d'application de la circulaire du 15 février 1993. Les travaux ont également porté sur la réduction des délais de transmission des procédures.

En cas d'admission du mineur isolé, les textes prévoient la désignation par le parquet compétent d'un administrateur ad hoc. Cette mise à disposition soulève trois difficultés : le défaut de désignation, la désignation tardive et la rareté de la ressource administrative.

La question de la tardivité est en voie de règlement grâce à l'utilisation de la télécopie par les services de la PAF qui saisissent ainsi plus rapidement les services compétents du TGI de Bobigny. Toutefois, les juges des libertés et de la détention (JLD) continuent, malgré cette nouvelle procédure, à libérer les mineurs isolés sur ce motif.

Il peut arriver que la désignation par le parquet ait été effectuée mais que l'association ne soit pas en mesure de remplir la mission, le plus souvent par manque de bénévoles disponibles. Les deux associations qui agissent à Roissy (Croix Rouge Française et Famille Assistance) comptent à elles deux 15 administrateurs ad hoc. Plusieurs courriers ont été échangés entre le MIIINDS et la Chancellerie, qui mettent en lumière une divergence de vues quant à la mise à disposition de ces personnels. Ce point sera inscrit à l'ordre du jour de la prochaine réunion avec la chancellerie prévue le 10 avril prochain.

Par ailleurs, le secrétariat général demande l'établissement sous huit jours de deux fiches, la première portant sur le calendrier de mise en œuvre de la zone "mineurs" à la ZAPI, zone d'attente de l'aéroport de Roissy et sur le calendrier d'élaboration de la convention additionnelle, la seconde relative à la question de la privation de liberté des mineurs isolés en cas de demande d'asile.

6-2-2. la situation des mineurs isolés admis sur le territoire

- La loi du 5 mars 2007 confie au département la mission d'accueillir et de prendre en charge les mineurs isolés étrangers. Un fonds d'accompagnement est prévu pour aider les conseils généraux dans cette mission. Mais le décret d'application portant création dudit fonds n'a pas été pris à ce jour, ce qui a motivé récemment un recours contentieux du conseil général de la Seine-Saint-Denis.
- Concernant le LOA de Taverny, la convention avec la Croix Rouge sera renouvelée et une étude est lancée pour faire évoluer le statut de l'établissement et trouver de nouveaux co-financeurs. L'Etat a octroyé un financement à hauteur de 2,5 millions d'euros pour poursuivre l'accueil et l'orientation des mineurs isolés dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

6-2-3. le retour des mineurs isolés

Ce retour est organisé dans le cadre de la circulaire interministérielle du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour volontaire. Le directeur général de l'OFII a exposé les données chiffrées (46 mineurs isolés roumains entre 2003 et 2008 et 28 en provenance d'autres pays), les aides (organisation matérielle du retour, aide à l'orientation des documents de voyage, lien avec l'aide sociale à l'enfance (ASE), remise à la famille à l'arrivée) et enfin le coût moyen d'un tel retour évalué à 1 245 euros (cf. 5.2).

Devant l'attitude de nombreux consulats qui invoquent la minorité pour refuser le retour, il convient de mettre en exergue l'aspect résolument humanitaire de cette démarche.

Une étude comparative sera réalisée sur la question de l'identification des mineurs. Les attachés de sécurité intérieure (ASI) et les officiers de liaison immigration (OLI) du Royaume Uni, des Etats-Unis, des Pays-Bas et du Canada seront saisis à cet effet.

ANNEXE

Principaux textes législatifs et réglementaires concernant les mineurs étrangers isolés

Ces textes peuvent être consultés sur le site suivant : <http://www.legifrance.com>

Code de l'action sociale et des familles :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069&dateTexte=20090514>

- Article L. 111-2 : Droit à l'aide sociale
- Article L. 112-3 : Protection de l'enfance
- Article L. 112-4 : Intérêt de l'enfant
- Article L. 115-2 : Lutte contre la pauvreté et les exclusions – Dispositif 2002 mineurs isolés étrangers à la rue à Paris
- Article L. 221-1 : Missions de l'aide sociale à l'enfance
- Article L. 222-5 al.3 : Prestations d'aide sociale à l'enfance
- Article L. 223-1 : Prestations d'aide sociale à l'enfance
- Article L. 223-2 : Signalement
- Article L. 226-1 à L. 226-13 : Signalement à la cellule de recueil
- Article L. 224-4 : Pupille de l'Etat
- Article L. 228-8 : Convention Etat-Conseil général

Code civil :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721&dateTexte=20090514>

- Article 21-12 : Acquisition de la nationalité française
- Article 26-3 : Déclaration de nationalité
- Article 47 : Etat civil - Validité des actes
- Article 373 : Autorité parentale
- Article 375 à 375-9 : Assistance éducative
- Article 377 : Délégation de l'autorité parentale
- Article 390 : Tutelle
- Article 433 : Tutelle – ASE

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20090514>

- Article L. 111-8 : Assistance d'un interprète
- Article L. 221-4 : Zone d'attente – Assistance d'un interprète et d'un médecin

- Article L. 221-5 : Zone d'attente – Désignation de l'administrateur ad-hoc
- Article L. 222-3 : Maintien en zone d'attente – Assistance d'un avocat
- Article L. 223-1 : Droits des étrangers en zone d'attente : rôle de l'administrateur ad-hoc et des associations
- Article L. 311-3 : Scolarité
- Article L. 311-9 : Intégration républicaine
- Article L. 314-11-8 : Regroupement familial – Carte de résident
- Article L. 313-7 : Carte de séjour temporaire – Etudiant
- Article L. 321-4 : Document de circulation
- Article L. 511-4-1 : Reconduite à la frontière
- Article L. 521-4 : Expulsion
- Article L. 751-1 : Demande d'asile
- Article R. 111-13 à R.111-23 : Administrateur ad-hoc
- Article R. 111-25 : Commission nationale de contrôle des centres locaux de rétention
- Article R. 221-2 : Maintien en zone d'attente – Administrateur ad-hoc
- Article R. 313-7 à R.313-10 : Carte de séjour temporaire – Etudiant
- Article R. 733-7 : Demande d'asile – Recours
- Article R. 751-1 : Demande d'asile

Code de la santé publique :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072665&dateTexte=20090514>

- Article L. 1111-5 : Soins – Dispense de consentement du titulaire de l'autorité parentale
- Article L. 2311-4 : IVG

Code de la sécurité sociale :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte=20090514>

- Article L. 161-14-1 : Prestations d'assurance maladie

Code de l'organisation judiciaire :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071164&dateTexte=20090514>

- Article R. 312-1-1 : Déplacement illicite d'enfants – Siège et ressort des TGI
- Article R. 931-10-3 : Déplacement illicite d'enfants – Siège et ressort des TGI

Code de procédure pénale :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154&dateTexte=20090514>

- Article R. 93 : Frais de justice – Administrateurs ad-hoc
- Article A. 43-11 : Indemnités – Administrateurs ad-hoc

Code du travail :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20090514>

- Article R. 5221-11 : Contrat d'apprentissage