

Le logement du mineur en temps de crise

La journée mondiale de l'enfance, fêtée ce 20 novembre 2020 dans un contexte de crise sanitaire à l'échelle mondiale, nous donne l'occasion de revenir sur l'état actuel du droit français traitant de la protection des mineurs dans le respect de ses droits les plus élémentaires parmi lesquels le droit au logement figure au premier chef tant il participe du développement physique et mental de l'enfant.

Pour rappel, les États parties à la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE), adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 20 novembre 1989, reconnaissent à l'article 27 « *le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant* ». Pour ce faire, cette même convention enjoint les États à adopter les mesures appropriées « *pour aider les parents et autres personnes en ayant la charge* » à mettre en œuvre ce droit et même offrir en cas de besoin « *une assistance matérielle et des programmes d'appui* », spécifiant à cette occasion le logement¹.

Autrement dit, les États signataires de la Convention sont dans l'obligation d'offrir un arsenal juridique permettant au mineur de faire valoir ses droits propres au logement.

La France ayant ratifié ladite Convention le 7 août 1990, soit il y a 30 ans, il serait intéressant de savoir si son droit offre désormais tous les moyens et outils propres à assurer un logement au mineur, qu'il soit accompagné ou non et en toutes circonstances, ce particulièrement en temps de crise, que celle-ci soit externe et sanitaire comme celle que nous rencontrons aujourd'hui ou encore interne au cercle familial de l'intéressé.

L'on s'apercevra malheureusement très vite que notre droit n'a pas encore véritablement consacré de droit propre au logement pour le mineur, indépendamment de sa famille ou de son isolement, lequel doit suivre le régime juridique offert à ses représentants légaux ou encore le corpus de règles spécifiquement prévues lorsqu'il en est dépourvu.

Or, l'incapacité actuelle du droit français à consacrer un ensemble de règles propres à garantir le droit au logement du mineur pris isolément, indifféremment des majeurs qui l'entourent, ne fait évidemment que le fragiliser en temps de crise.

¹ Article 27, 3. de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant

L'on traitera donc d'abord du logement du mineur accompagné face à la crise (I) avant d'aborder le traitement réservé au mineur non accompagné (II).

I. Le logement du mineur accompagné face à la crise

A bien lire les diverses lois applicables en cas de survenance d'une crise menaçant le domicile, qu'elle soit interne à la famille (1.1) ou qu'elle émane de l'extérieur (1.2), aucune ne lui offre une place significative pour lui permettre d'assurer la stabilité et la pérennité de son propre logement.

Si quelques avancées législatives sont à saluer, le droit au logement du mineur, pourtant consacré internationalement, semble demeurer chimérique sur le plan du droit interne, étant tributaire des limites du droit au logement des majeurs qui l'accompagnent.

1.1. Le logement du mineur menacé par une crise intrafamiliale

a) Conflits entre parents et conséquences sur le logement du mineur

Le droit au logement reconnu internationalement au mineur devrait d'abord passer par la prise en compte de son avis quant à la fixation de sa résidence future en cas de séparation de ses représentants légaux. On retiendra toutefois que le droit français n'est pas si enclin à consacrer une telle place à l'enfant dans cette hypothèse. Le Juge aux affaires familiales, à qui incombe la tâche de décider du logement du mineur, n'est étonnamment pas tenu d'entendre le principal concerné, ni même de tenir compte de sa parole².

Conformément aux articles 388-1 du Code civil et 338-1 à 338-12 du Code de procédure civile, cette audition est de droit uniquement lorsqu'elle est demandée par le mineur lui-même et que ce dernier est pourvu de discernement.

Certains États européens sont plus avancés sur cette question, l'Allemagne autorisant par exemple l'audition du mineur dès ses 3 ans, et la rendant même obligatoire pour toute décision en matière d'autorité parentale, peu important l'identité de celui qui la demande.

On a pu croire un instant à une évolution des consciences sur la volonté de faire plus de place au mineur dans les décisions qui le concernent lorsqu'en 2017 avec la proposition de loi n°307 relative au principe de garde alternée des enfants, il a été question d'ériger en principe cette alternance de résidence en cas de séparation des parents.

Si de telles discussions n'ont finalement pas abouties, elles ont eu le mérite de faire entendre quelques voix au service de la minorité et des bouleversements induits par la séparation sur la stabilité du logement pour le mineur, en faisant l'effort de raisonner le logement, pas uniquement à travers le prisme des adultes qui l'occupent mais bien de celui des enfants qui y vivent.

La secrétaire d'État chargée de l'égalité hommes-femmes d'alors avait assuré que le gouvernement était favorable à cette réforme, même s'il faudra concéder que l'ambition première de ce projet législatif était d'améliorer l'égalité parentale et moins la stabilité et le bien-être de l'enfant dans le logement.

² Civ.1, 16 décembre 2015, n°15-10.442

Reste que le rapport de l'Assemblée Nationale sur cette proposition³ insistait sur la recherche de l'intérêt de l'enfant, et l'un des députés, M. Thibault BAZIN, mentionnait à cette occasion, la possibilité « *d'imaginer que ce soit l'enfant qui reste dans la même maison, et les parents qui s'y succèdent : voilà qui apporterait en tout cas un peu de stabilité* ».

Un tel mode de garde, encore très à la marge⁴, communément dénommé la « résidence alternée inversée », ou encore « *appartement doltonien* » ou « *nesting* », s'il présente des difficultés de mise en œuvre évidentes, a du moins le mérite de mettre en lumière le droit au logement du mineur, le faisant passer au premier plan avant celui des parents qui l'entourent.

Les très récents débats parlementaires ayant abouti à la loi n°2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales sont encore une illustration parfaite de l'absence dommageable de prise en compte des droits potentiels du mineur sur le logement qu'il occupe avec ses parents.

Dans ces circonstances en effet et lorsque le couple partageait un domicile, c'est bien souvent le parent victime qui quitte les lieux pour mettre un terme à cette situation, entraînant avec lui dans sa fuite les enfants dont il aura la charge et ce, sans aucune aide financière du conjoint, partenaire, ou concubin violent pour se reloger⁵.

Si cela est déjà très critiquable du point de vue des droits du parent victime, les conséquences sont tout aussi dramatiques pour l'enfant qui le suit et se trouve, du jour au lendemain, privé de ses repères dont le logement est bien souvent le point d'ancrage.

A ce sujet, la Roumanie prévoit par exemple une réelle protection pour le logement des mineurs en cas de violences intrafamiliales. Une loi n°217 du 22 mai 2003, complétée par la loi n° 25 du 9 mars 2012, permet à la juridiction compétente d'ordonner « *l'éviction temporaire de l'agresseur du lieu de vie de la famille, même s'il est propriétaire dudit logement* » pour « *la réintégration, le cas échéant, de la victime et des enfants dans le logement* » mais aussi « *la prise en charge par l'agresseur du loyer et des charges courantes d'entretien du logement où vivent la victime, les enfants mineurs ou d'autres membres de la famille en raison de l'impossibilité pour eux de rester dans le domicile familial* ».

Dans le droit français, et certainement parce que le législateur oublie trop souvent la présence des mineurs dans le foyer en crise, aucune protection aussi aboutie n'est malheureusement mise en place.

L'on notera malgré tout l'avancée significative de cette loi du 30 juillet 2020, qui intègre à l'article 515-11 du Code civil le principe de la jouissance du domicile au conjoint partenaire ou concubin qui n'est pas l'auteur des violences. Cette disposition est évidemment bienvenue même si elle reste faible pour permettre de sécuriser comme il se devrait le logement du mineur face à une telle crise.

Plus étonnant toutefois est d'avoir prévu, dans cette même loi, la réduction de la durée du préavis pour quitter le logement à un mois lorsque le locataire est bénéficiaire d'une ordonnance de protection ou

³ Rapport n°416 au nom de la commission des lois sur la proposition de loi relative au principe de garde alternée des enfants (n°307), enregistré le 22 novembre 2017

⁴ Article L'OBS avec Rue89, Quand les parents divorcent, les enfants gardent la maison, juin 2017 <https://www.nouvelobs.com/rue89/nos-vies-intimes/20170606.OBS0342/quand-les-parents-divorcent-les-enfants-gardent-la-maison.html>

⁵ Article AJ fam. 2020. 400, l'ordonnance de protection française en perspective d'autres législations nationales

lorsque son conjoint ou partenaire fait l'objet de poursuites, en raison de violences exercées au sein du couple ou sur un enfant qui réside habituellement avec lui⁶.

Si l'on peut comprendre la facilité ainsi offerte au parent victime pour délivrer congé plus vite à son bailleur, reste qu'une telle mesure vise par là même à l'encourager à abandonner le domicile avec les conséquences désastreuses qui en découleront pour le mineur, dépourvu de tout moyen pour s'y opposer.

Dans le même ordre d'idées, le législateur n'a pas davantage songé aux conséquences directes pour le mineur du traitement temporaire de la situation des concubins co-titulaires du bail d'habitation de leur domicile commun en cas de séparation.

En effet, si la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice a ouvert à ces derniers la possibilité de saisir le Juge aux affaires familiales afin de se voir attribuer la jouissance du logement de la famille, l'octroi de cette jouissance n'est que provisoire et fixé à six mois.⁷

Tout récemment, à l'occasion du projet de loi de programmation 2018-2022 et réforme pour la justice, certaines voix se sont élevées pour tenter d'aller plus loin, en sollicitant que les ex-concubins soient, au même titre que les ex-conjoints et les ex-partenaires, susceptibles de se voir attribuer à titre exclusif et définitif le droit au bail, en vain.

Ainsi, à la différence de l'époux ou du partenaire qui pourra solliciter judiciairement l'attribution définitive du droit au bail dans le cadre de sa séparation, le concubin s'en voit privé, peu important qu'il justifie d'enfants à charge.

Le mineur se trouve alors doublement pénalisé en cette hypothèse puisqu'il ne peut faire valoir la pérennité de son logement, tributaire de surcroît d'un conflit sans issue entre ses parents concubins contraints de trouver entre eux une solution amiable pour déterminer lequel demeurera dans le domicile et lequel en partira, sans possibilité de recours au juge pour les départir...

b) Conflits parents - mineur et enjeux du logement

S'il est bien une hypothèse illustrant l'absence de droit propre au logement pour le mineur en droit français, c'est celle du mineur confronté à un conflit interne avec ses parents où les rapports se délitent à un point tel que ceux-ci prennent la décision radicale et inacceptable de l'exclure du domicile.

Tel est le cas des mineurs délogés par leurs parents en raison de leur orientation ou identité sexuelle, en raison d'une grossesse que la famille ne désire pas du fait de convictions religieuses et inversement, ou encore du fait de choix professionnels en désaccord avec les parents.

Différentes associations ont été fondées pour assurer, malgré tout, l'effectivité du droit au logement de ces mineurs et leur proposer des solutions d'hébergement, ce qui peut néanmoins surprendre dans la mesure où différentes normes, internes⁸ comme internationales⁹, obligent précisément les parents à loger leur enfant.

⁶ Article 11 de la loi n°2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales modifiant l'article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs

⁷ Article 373-2-9-1 du code civil)

⁸ Articles 108-2, 203 et 371-2 du Code civil

⁹ Article 27 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant

L'on devra pourtant faire l'amer constat que les parents sont difficilement inquiétés lorsqu'ils agissent ainsi.

Si, pénalement, ils pourraient être effectivement poursuivis pour des délits de mise en péril de mineur¹⁰ ou de délaissement de mineur¹¹, d'autres difficultés, cette fois procédurales, rendent plus que délicate toute entreprise judiciaire par le mineur victime.

Il convient en effet de garder à l'esprit les limites de la capacité d'ester en justice du mineur qui impliquent par exemple que celui-ci peut déposer plainte seul, mais qu'il devra être accompagné de ses représentants légaux (par principe, ses parents) pour se constituer partie civile¹². La situation est donc évidemment inextricable lorsque ce sont les parents eux-mêmes qui sont en cause.

Pour les mêmes raisons, le mineur sera tout aussi bloqué dans ses démarches pour engager une action de nature civile à l'encontre de ses parents tendant au versement d'une pension alimentaire qui lui permettrait de se reloger¹³.

S'il est vrai que le droit français a prévu le recours à la désignation d'un administrateur ad hoc, envisageable en matière pénale comme civile, l'initiative ne semble malheureusement pas offerte au mineur lui-même si bien que ce mécanisme n'aura que peu d'intérêt dans l'hypothèse qui nous intéresse.

L'article 706-50 du Code de procédure pénale prévoit ainsi la possibilité pour le Procureur ou le magistrat instructeur de procéder à cette désignation tandis que la décision appartient au Juge des tutelles lorsqu'elle est sollicitée sur le fondement de l'article 388-2 du Code civil¹⁴.

Outre la désignation d'un administrateur ad hoc qui présente cette limite non négligeable de ne pouvoir être sollicitée directement par le mineur lui-même, diminuant d'autant ses avantages pour nombre de circonstances, le mineur pourrait plus simplement envisager l'émancipation qui lui permettrait de se dégager de l'autorité parentale de ses parents et d'agir en justice seul¹⁵.

Pour autant, là aussi la loi française surprend puisque le cadre juridique actuel¹⁶ impose le recours au Juge des tutelles par la voie d'une requête émanant ... des parents eux-mêmes.

C'est dans ce contexte que, dans le cadre des travaux préparatoires au projet de loi Famille, le groupe de travail « *de nouveaux droits pour les enfants* », présidé par Jean-Pierre ROSENCZVEIG, alors Président du TPE de Bobigny, avait formulé diverses propositions, dont celle de permettre au mineur, à

¹⁰ Article 227-15 du Code pénal

¹¹ Articles 227-1 et 227-2 du Code pénal

¹² Répertoire de droit pénal et procédure pénale, janvier 2018, Plainte et dénonciation, Evelyne BONIS

¹³ Articles 203 et 371-2 du Code civil

¹⁴ Civ.1, 25 octobre 2005, n°03-14.404 : « si l'article 706-50 du code de procédure pénale permet au procureur de la République ou au juge d'instruction saisis de faits commis volontairement à l'encontre d'un mineur de désigner un administrateur ad hoc lorsque la protection des intérêts du mineur n'est pas complètement assurée par ses représentants légaux, cette disposition n'est pas exclusive, en l'absence de décision du juge d'instruction ou du procureur, de celle de l'article 388-2 du code civil, de portée générale, qui autorise le juge des tutelles à procéder à cette désignation dès lors que l'opposition d'intérêts entre l'enfant et ses représentants légaux a été constatée » ; v. aussi L'administrateur ad hoc en matière pénale, D. 2004. Chron. 2732, PORCHY

¹⁵ En effet, l'émancipation vise à supprimer l'autorité parentale des parents sur leur enfant mineur, alors que la désignation d'un administrateur ad hoc maintient ce lien.

¹⁶ Prévu aux articles 413-1 à 413-8 du Code civil

partir de ses 16 ans, de saisir lui-même le Juge des tutelles d'une requête en émancipation¹⁷. Cette proposition n'a malheureusement pas été transposée dans les articles relatifs à l'émancipation.

Par conséquent, aussi paradoxal que cela puisse paraître, le mineur qui pourrait valablement demander des comptes à ses parents devant les juridictions pénales et civiles, se voit dans la quasi-impossibilité d'initier de telles actions, aux fondements juridiques pourtant bien existants, du fait des limites procédurales inhérentes à notre droit français quant à la capacité d'ester en justice du mineur.

S'agissant donc des crises internes à la cellule familiale, il est permis de considérer que le mineur ne bénéficie pas aujourd'hui d'un traitement juridique propre à lui garantir un logement en toutes circonstances, bien que les dernières évolutions législatives tendent vers davantage de protection, même indirectement.

A l'inverse, et c'est heureux, la présence du mineur semble avoir une véritable influence lorsqu'il s'agit de traiter du logement de sa famille face à une crise extérieure à la cellule.

1.2. Le logement du mineur menacé par une crise externe à la cellule familiale

La loi n°2007-290 du 5 mars 2007, qui a institué le droit au logement opposable (DALO) et par là même fait passer le droit au logement d'un simple objectif constitutionnel à un droit dont le respect peut être imposé par un recours juridictionnel, fait de la présence du mineur un véritable enjeu.

L'existence du mineur au sein de la famille en détresse est, cette fois, déterminante car elle sera utile à la caractérisation de l'urgence de relogement, le DALO s'inscrivant alors pleinement dans le sillage de la protection internationale du droit au logement du mineur par la CIDE.

a) La présence d'un enfant comme caractéristique de l'urgence pour un logement

Pour rappel, le DALO permet à toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès au logement social, et n'ayant reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande, de saisir une commission de médiation afin de voir sa demande reconnue comme prioritaire et le cas échéant le tribunal administratif afin qu'il enjoigne à l'État de lui attribuer un logement.

D'après l'article L.441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation, la saisine de la commission de médiation peut intervenir avec ou sans condition de délai, selon la situation. Pour pouvoir saisir la commission sans condition de délai, le demandeur doit justifier être « *menacé d'expulsion sans relogement, (...) logé dans des locaux manifestement sur occupés, ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il a au moins un enfant mineur, (...)* ».

Ainsi, parmi les conditions qui définissent l'urgence et déterminent la possibilité d'agir sans attendre qu'un « *délai anormalement long* » ne s'écoule, figure la présence d'un enfant mineur au sein de la famille en détresse. Dans cette hypothèse, le droit au logement du mineur consacré par la CIDE fait plein écho.

¹⁷ Proposition 1.71 du rapport établi par le groupe de travail « de nouveaux droits pour les enfants », présidé par Jean-Pierre ROSENCZVEIG, travaux préparatoires au projet de loi Famille

Néanmoins, le DALO reste un droit plus fragile qu'il n'y paraît, et ce même en cas d'urgence due à la présence de mineurs.

b) *De réelles difficultés de mise en œuvre*

La lenteur dans l'instruction des dossiers y compris ceux revêtant le caractère d'urgence sus évoqué est souvent pointée du doigt, outre la circonstance que certaines préfectures semblent opérer une différence de traitement selon l'âge des mineurs en cause.

A titre d'exemple, par un arrêt du 23 octobre 2019, le Conseil d'État a reconnu la responsabilité publique étatique pour le défaut de relogement d'une mère célibataire avec 3 enfants mineurs à charge, étant précisé qu'elle avait été reconnue prioritaire au bénéfice d'un relogement en urgence près de 10 ans auparavant¹⁸.

En juin 2018, la préfecture des Hauts-de-Seine avait, quant à elle, décidé de restreindre les admissions pour les hébergements 115 à la présence d'un enfant de moins de 3 ans dans la famille. Ainsi, une fois que le plus jeune enfant de la famille avait passé l'âge de 3 ans, elle pouvait être expulsée ou se voir refuser les logements¹⁹.

Ce genre de situation pourrait s'expliquer par la répartition des compétences entre échelons national et départemental concernant l'hébergement et l'aide aux familles en difficulté.

En effet, un arrêt *Département de la Seine-Saint-Denis* rendu le 30 mars 2016 par le Conseil d'État a affirmé que, de façon générale, les mesures d'aide sociale relatives à l'hébergement des familles connaissant de graves difficultés sont à la charge de l'État, « à l'exception des femmes enceintes et des mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin, notamment parce qu'elles sont sans domicile, d'un soutien matériel et psychologique, dont la prise en charge incombe au département au titre de l'aide sociale à l'enfance »²⁰.

Par conséquent, le logement des familles comptant un enfant de moins de 3 ans est de la compétence du département, tandis que les autres sont du ressort de l'État. Cette distinction peut expliquer, en partie, la polémique qui a eu cours en juin 2018 dans les Hauts-de-Seine, tout comme les inégalités de traitement selon les départements et les budgets alloués²¹.

La présence d'un enfant mineur permet donc de caractériser l'urgence de la situation de sa famille à la rue pour favoriser son relogement, à tout le moins dans le régime juridique qui y est consacré, même si la pratique connaît des lacunes.

Ce principe est plus que bienvenu, quand on connaît les effets de la rue sur la santé mentale des enfants qui y vivent. En effet, les résultats de l'enquête menée par l'Observatoire du Samu social de Paris, au

¹⁸ CE, 23 octobre 2019, n°422023

¹⁹ Articles traitant de cette polémique : https://www.francetvinfo.fr/economie/immobilier/immobilier-indigne/video-hebergement-d-urgence-avec-un-enfant-de-plus-de-3-ans-le-115-ne-peut-plus-vous-aider_2801913.html ; <https://www.rtl.fr/actu/debats-societe/hebergement-d-urgence-pas-de-place-au-115-avec-un-enfant-de-plus-de-3-ans-7793765147> ;

²⁰ CE, 30 mars 2016, 382437

²¹ Le Rapport ENFAMS – Observatoire du Samu social de Paris – 2013 alertait, déjà en 2013, sur l'inégalité de prise en charge d'un département à l'autre.

travers d'un test psychométrique, sont édifiants : 20% des mineurs testés présentaient des troubles de santé mentale et plus de 80% d'entre eux connaissaient un retard du développement ²².

c) *L'enfance en famille sans logement en chiffres*

En 2019, le Collectif des morts de la rue avait recensé le décès de 8 mineurs à la rue, l'UNICEF et 11 associations alertaient, quant à elles, sur le fait que chaque soir à Paris, 700 enfants en famille sollicitaient le 115 sans obtenir d'hébergement pour la nuit. Face à de tels chiffres, ces institutions réclament des mesures en urgence face à une « *crise humanitaire* », « *pour qu'aucun enfant ne soit contraint de dormir à la rue* »²³.

Il est évident que l'actuelle crise sanitaire n'a pas amélioré ce recensement. La nuit du 1^{er} au 2 septembre 2020, plus d'un millier d'enfants dont la famille avait sollicité le numéro d'appel d'urgence 115 pour une demande d'hébergement cette nuit-là ont dû dormir à la rue, étant précisé qu'un tel chiffre n'englobe ni les personnes ayant dormi à la rue sans avoir appelé le 115, ni les familles vivant en bidonvilles ou dans des squats, ni même les mineurs non-accompagnés²⁴. Pour ceux-là d'ailleurs, privés de tout représentant légal pour faire valoir leur droit les rendant d'autant plus vulnérables face aux risques de la rue, le droit français devrait à plus forte raison leur ouvrir un accès généralisé et indifférencié au logement.

Une telle évidence contraste néanmoins avec la réalité de leur traitement juridique sur le sol français, malheureusement encore trop éloigné du droit au logement consacré par la CIDE à tout mineur quel qu'il soit.

II. Le logement des mineurs non accompagnés (MNA) face à la crise

A titre liminaire, il convient ici de préciser qu'il n'existe pas en droit français, de réelle définition du mineur non accompagné (MNA). C'est la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 30 décembre 2011, qui le définit au niveau européen comme: « *tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride âgé de moins de 18 ans, qui entre sur le territoire des États membres sans être accompagné d'un adulte qui est responsable de lui, de par le droit ou la pratique en vigueur dans l'état membre concerné, et tant qu'il n'est pas effectivement pris en charge par une telle personne ; cette expression couvre aussi le mineur qui a été laissé seul après être entré sur le territoire des États membres* ».

Deux critères cumulatifs ressortent clairement de cette définition : la minorité et l'isolement du jeune, qui, une fois confirmés, lui permettront de bénéficier d'un régime spécifique de protection encadré par le droit français.

En 2019, ils sont 16.760 à avoir été reconnus comme mineurs non accompagnés en France²⁵.

Pour autant, la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19 et notamment les mesures de confinement prises par le gouvernement, ont mis en difficulté l'intégralité des politiques publiques, et en particulier celles à destination des personnes les plus vulnérables telles que les mineurs non accompagnés.

²² Op.cité, Rapport ENFAMS

²³ <https://www.unicef.fr/article/en-france-des-milliers-d-enfants-la-rue-ou-dans-des-hebergements-precaires>

²⁴ <https://www.unicef.fr/article/etre-enfant-et-dormir-la-rue-une-realite-toujours-inacceptable>

²⁵ Ministère de la Justice, Statistiques MNA 2019 : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Tableau_mna_2019.pdf

Pour y remédier, le Secrétaire d'Etat à la Protection de l'Enfance, Aurélien Taquet, déclarait ainsi dès le début de la première période de confinement qu'« évalué mineur ou majeur, chaque jeune qui le demande [serait] mis à l'abri » et que « les services de l'Etat et des départements [étaient] mobilisés pour s'en assurer ».

Toutefois, si la crise sanitaire a mis en lumière et exacerbé des carences structurelles de l'État dans la protection des MNA, et tout particulièrement s'agissant de leur logement (2.1), cette période exceptionnelle a également permis aux acteurs institutionnels, associatifs et privés de s'interroger sur leur prise en charge et de proposer des pistes d'amélioration pour une protection renforcée des MNA sur le territoire (2.2).

2.1. Droit au logement des MNA et procédure d'évaluation de la minorité : des carences structurelles exacerbées par la situation d'urgence sanitaire

a) La mise à l'abri du jeune se déclarant MNA dans le cadre de l'accueil d'urgence

Une fois arrivé sur le territoire, la première étape du long parcours de protection des jeunes, débute par la phase dite de « l'accueil provisoire d'urgence » pendant laquelle sont évaluées les conditions de minorité et d'isolement des personnes se présentant comme MNA auprès des services du président du Conseil départemental.

Ainsi, l'article L.223-2 al 2 du Code de l'action sociale prévoit qu'en cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Ce dispositif est renforcé par les dispositions de l'article R. 221-11 de ce même code qui prévoit que cet accueil d'urgence est d'une durée de 5 jours à compter du premier jour de prise en charge, pouvant être prolongé tant qu'aucune décision judiciaire n'est intervenue permettant de confirmer la minorité du jeune.

Au cours de cette période, le président du conseil départemental procède ou fait procéder aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de la personne se présentant comme mineure et non accompagnée, au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement.

L'objet de cette évaluation dite « sociale » est essentiel, puisqu'elle permet au président du Conseil départemental de déterminer si la personne qui se présente pour bénéficier du dispositif de protection - et notamment de l'attribution d'un logement-, remplit les deux critères cumulatifs nécessaires à son octroi.

A l'issue de cette évaluation, qui peut déjà durer de longs mois, le président du Conseil départemental rendra une décision sur la prise en charge du jeune. Si la minorité et l'isolement du jeune sont reconnus, il pourra alors bénéficier des dispositifs de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) et le Parquet devra alors saisir la cellule nationale de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) aux fins de désignation du département responsable de la protection du jeune qui y sera alors transféré.

En revanche, si le Conseil départemental estime que le jeune ne relève pas des services de la protection de l'enfance, en ce que les critères d'isolement et de minorité n'ont pas été remplis, il doit rendre et notifier une décision administrative motivée, susceptible de recours. La décision refusant de reconnaître

le jeune comme mineur ou isolé l'exclut de l'accès aux dispositifs de protection de l'enfance, y compris ceux liés au logement.

Dans la pratique, la majorité des jeunes n'introduit pas de recours à ces décisions de refus du fait notamment d'un manque d'information, et est souvent orientée uniquement vers la saisine du juge des enfants alors que les deux procédures sont distinctes et peuvent être menées parallèlement.

En effet, le jeune qui souhaite bénéficier d'une protection judiciaire, peut également la solliciter en saisissant le juge des enfants directement, cette fois sur le fondement de l'article 375 alinéa 1er du code civil prévoyant la prise en charge par l'État du mineur dont la santé physique ou morale est en danger.

b) Les carences du dispositif d'accueil provisoire d'urgence accentuées par la crise du COVID-19

Dans la pratique, le dispositif d'accueil des MNA lié à la procédure d'évaluation de la minorité souffre de très nombreuses carences structurelles, exacerbées durant la crise sanitaire liée au COVID-19 et dénoncées par de nombreux acteurs institutionnels, associatifs et privés intervenant auprès des MNA.

Ainsi, dès le début du premier confinement, par courrier en date du 31 mars 2020, ONG, associations et avocats du Barreau de Paris ont adressé un signalement au Procureur de Paris, Rémy Heitz, ainsi qu'à Aude Groualle, Cheffe de la section des mineurs du parquet de Paris, sur le fondement de l'article 375-5, alinéa 2, dénonçant la « *situation très préoccupante* » liée à la non prise en charge des mineurs isolés sans hébergement, qui les expose de fait à « *un danger grave et immédiat pour leur santé physique et psychique* » et demandant la mise « *en sécurité, de toute urgence* » de quelque 200 mineurs.²⁶

Par une lettre ouverte adressée au Premier Ministre, en date du 6 avril 2020, 36 associations et syndicats se sont associés à 88 avocats afin d'alerter de la situation dramatique dans laquelle de nombreux mineurs isolés se retrouvaient, sans protection et dans de très nombreux cas à la rue²⁷.

Les signataires soulignaient le fait que « *les quelques mesures prises ces derniers jours et les recommandations adressées aux conseils départementaux ne suffisent pas à préserver tous les enfants de la rue lors des différentes étapes de leur parcours* » mais qu'au contraire, les obstacles à l'accès à une protection effective pour les mineurs isolés existaient avant la crise sanitaire, et perduraient malheureusement pendant le confinement.

On constatait alors, que certains départements n'avaient tout simplement pas encore mis en place de dispositif d'accueil provisoire d'urgence pour les jeunes se présentant comme mineurs, en violation complète de la loi.

A ce titre, le Défenseur des Droits a eu l'occasion à plusieurs reprises de rappeler que l'absence d'accueil provisoire d'urgence inconditionnel pour toutes les personnes se déclarant mineures non accompagnées

²⁶ <https://france3-regions.francetvinfo.fr/paris-ile-de-france/paris/cris-alerte-ong-associations-situation-mineurs-isoles-etrangers-exposes-danger-grave-1810304.html>

²⁷ Lettre ouverte adressée au Premier Ministre, 6 avril 2020 :

https://unicef.hosting.augure.com/Augure_UNICEF/r/ContenuEnLigne/Download?id=50E5A78C-3975-4C70-8A60-1A7A301BBA22&filename=Projet%20lettre%20ouverte%20au%20PM%20%20MNA%20sans%20protection%20VERSION%20FINALE.pdf

est contraire à l'article R. 221-11 du Code de l'action sociale et des familles²⁸ et constitue une atteinte aux droits de ces mineurs.

Le Conseil d'État avait également rappelé, par trois ordonnances en date du 25 janvier 2019 que « *la délivrance à une personne se disant mineure, privée de la protection de sa famille et sans abri, se présentant aux services du département, d'un rendez-vous à échéance de plusieurs semaines pour qu'il soit procédé à cette évaluation préalablement à son accueil constitue une carence caractérisée dans l'accomplissement de la mission d'accueil du département, susceptible de porter une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale* »²⁹.

Outre l'absence de dispositif d'accueil d'urgence dans certains départements durant la période de confinement, certains services essentiels tel que l'ASE ou la DEMIE³⁰ à Paris, ont été fermés pendant des périodes plus ou moins longues, rendant inaccessible la mise à l'abri d'urgence pour de nombreux MNA.

C'est pourquoi, par une lettre en date du 15 avril 2020, l'Observatoire de l'état d'urgence sanitaire et du confinement du Conseil national consultatifs pour les droits de l'homme (CNCDH), dénonçait la situation de très grande précarité de nombreux MNA se retrouvant à la rue : « *la situation des mineurs non accompagnés est extrêmement préoccupante. Beaucoup sont encore à la rue, en particulier chez les primo-arrivants qui ne savent pas vers qui se tourner pour obtenir de l'aide, beaucoup de structures associatives étant fermées* »³¹.

Faisant le même constat, Médecins sans Frontières (MSF) évoquait le fait que les associations sur le terrain avait dû elles-mêmes, pallier les carences de l'Etat durant le confinement :

« *en dépit des risques sanitaires avérés et des alertes répétées, aucun hébergement digne et adapté n'a été proposé aux MNA en procédure. Médecins Sans Frontières a ainsi financé la mise à l'abri en hôtels de plus de 170 d'entre eux à Paris, Bordeaux et Marseille. A Paris, 107 autres mineurs auraient passé le confinement à la rue sans l'intervention des hébergeurs solidaires et des associations Paris d'Exil, TIMMY - Soutien aux Mineurs Exilés, les Midis du MIE, La Casa et Utopia 56. Cette dernière a également hébergé une cinquantaine de mineurs à Rennes et à Tours. Dans le même temps, et dans plusieurs villes de France, les hébergements concédés par les pouvoirs publics ne l'ont été qu'après que des avocats et associations aient eu à saisir la justice. A Paris, l'unique solution d'hébergement proposée l'a été après six semaines de confinement, dans un gymnase, inadapté aux consignes sanitaires, et pensé comme un sas pour réorienter ces mineurs vers les dispositifs pour adultes en situation de précarité. Ainsi, malgré les effets d'annonce, ce sont des centaines de mineurs qui sont restés à la rue en pleine crise sanitaire, en dépit des consignes de confinement* »³².

Pour les jeunes en cours de procédure d'évaluation, le ralentissement considérable du rythme des évaluations de minorité et d'isolement durant la période de mesures sanitaires de confinement, a eu également pour conséquence leur maintien dans des logements inadaptés à leur profil et vulnérabilité, tels que des chambres d'hôtel ou des gymnases.

²⁸ Voir notamment Décision n°2020-110, Défenseur des Droits, 2 juin 2020.

²⁹ CE, Ordonnances n°427169 / n°427170 / n°427167, 25 janvier 2019.

³⁰ Dispositif d'évaluation des mineurs isolés étrangers géré par la Croix Rouge à Paris.

³¹ CNCDH, Lettre de l'Observatoire de l'état d'urgence sanitaire et du confinement – n° 2 – 15 avril 2020 : https://www.cncdh.fr/sites/default/files/obsncndh.lettre2_0.pdf

³² MSF, Communiqué de presse, Covid-19 : un bilan inacceptable pour les mineurs non accompagnés en France, 28 mai 2019 : <https://www.msf.fr/communiqués-presse/covid-19-un-bilan-inacceptable-pour-les-mineurs-non-accompagnés-en-france>

A ce titre, le CNCDH s'alarmait de « conditions d'hébergement d'urgence inadaptées à un confinement qui dure »³³. Le Défenseur des Droits considérait également que l'hébergement à l'hôtel n'est pas une solution satisfaisante pour les MNA : « elle doit être proscrite pour les jeunes gens se présentant comme mineurs non accompagnés, particulièrement vulnérables, qui ont bien souvent vécu des événements dramatiques et subi d'importants traumatismes au cours de leur parcours migratoire »³⁴.

S'agissant des jeunes dont la minorité a été contestée juste avant la crise sanitaire et les mesures de confinement, leur situation s'est avérée particulièrement désastreuse, car soumis au droit commun de l'hébergement, ils ont dû survivre à la rue du fait des difficultés, voire de l'impossibilité, d'introduire un recours devant le tribunal administratif ou de saisir le juge des enfants pour obtenir la délivrance d'une ordonnance de placement provisoire.

A cet égard, il doit être également souligné que des ordonnances de placements provisoires prises par le juge des enfants, peu de temps avant le confinement, n'ont pas pu être exécutées du fait de la fermeture de nombreux services, ayant eu pour conséquence de laisser de nombreux jeunes à la rue³⁵.

2.2. Des tentatives de renforcement de la protection des MNA par l'accès au logement

Pour autant, bien que l'actuelle crise sanitaire a permis de mettre en lumière des carences structurelles de l'Etat et des départements dans la prise en charge des mineurs non accompagnés, cette situation a aussi été l'occasion de mettre en œuvre des alternatives et surtout de proposer de nouvelles pistes d'amélioration de leur protection et prise en charge en France.

a) Des propositions concrètes des acteurs spécialisés

Ainsi, dans un communiqué de presse du 24 mars 2020, le Secrétaire d'Etat à la Protection de l'Enfance, confronté à ces manquements, affirmait que les jeunes, même majeurs ne seraient pas remis à la rue pendant le confinement : « tout jeune évalué mineur ou majeur sera mis à l'abri, soit par une prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance, soit via un hébergement d'urgence, durant cette même période de crise exceptionnelle »³⁶.

Par une lettre du 7 avril adressée aux avocats du Barreau de Paris en réponse au signalement effectué par des associations et avocats auprès du Procureur de la République de Paris, Dominique VERSINI, Adjointe à la Maire de Paris et Chargée des solidarités, de la lutte contre l'exclusion, de l'accueil des réfugiés et de la protection de l'enfance, confirmait qu' « aucun des jeunes évalués mineurs comme majeurs, n'avait été remis dehors après évaluation durant cette période » et « qu'aucun jeune ayant demandé une prise en charge durant cette période de confinement en vue d'une évaluation n'a été remis et ne sera remis à la rue, même s'il est finalement évalué majeur ».

³³ CNCDH, Lettre de l'Observatoire de l'état d'urgence sanitaire et du confinement – n° 2 – 15 avril 2020 :

https://www.cncdh.fr/sites/default/files/obsncndh.lettre2_0.pdf

³⁴ Défenseur des Droits, Décision n°2020-110, 2 juin 2020

³⁵ Lettre ouverte adressée au Premier Ministre, 6 avril 2020 :

https://unicef.hosting.augure.com/Augure_UNICEF/r/ContenuEnLigne/Download?id=50E5A78C-3975-4C70-8A60-1A7A301BBA22&filename=Projet%20lettre%20ouverte%20au%20PM%20%20MNA%20sans%20protection%20VERSION%20FINALE.pdf

³⁶ Aurélien TAQUET, Secrétaire d'Etat à la Protection de l'Enfance, Communiqué de presse, 24 mars 2020 :

https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/200324_-_communiqu%C3%A9_de_presse_-_protection_de_l'enfance_et_covid19.pdf

Cet exemple de mesure exceptionnelle s'est inscrit dans un mouvement plus large de propositions développées par de nombreux acteurs institutionnels, associatifs et privés à l'occasion de la crise sanitaire, à commencer par la mise en place de mesures contraignantes visant à garantir la protection des jeunes.

Ces acteurs spécialisés proposaient également que des instructions soient envoyées aux procureurs, et pour information aux Présidents des tribunaux pour enfants, afin que des ordonnances de placement provisoires soient prises dès qu'ils sont avisés par un département de l'accueil provisoire d'un mineur, ou dès qu'ils sont saisis par le mineur lui-même. Cela, y compris en cas de refus antérieur d'un département, afin d'éviter la période de remise à la rue du jeune dans l'attente de la délivrance d'une ordonnance de placement provisoire de la part du juge des enfants.

Enfin, dans le but de pallier l'hébergement en chambre d'hôtel ou en lieux collectifs inadaptés, -tels que des gymnases-, les signataires ont également appelé à « *la réquisition des habitations libres en cas de manque de places dans les structures d'hébergement des départements* »³⁷.

b) *La question délicate de la protection des jeunes évalués majeurs en attente de décision du juge des enfants*

S'agissant de la situation des jeunes évalués majeurs dont la procédure de contestation est pendante, la Maire de Paris Anne Hidalgo proposait, dans son programme « *Paris en commun* », l'ouverture d'un accueil de jour en lien avec l'Etat, afin de favoriser leur accès aux droits et aux soins, ainsi que leur proposer une solution d'hébergement³⁸.

Déjà en 2018, à la suite de son audition par la mission de réflexion sur l'accueil des MNA, le Syndicat des Avocats de France (SAF) publiait toute une série d'observations dont deux propositions pour, éviter la remise à la rue « *sèche* » tant des mineurs évalués majeurs par les services départementaux et en attente de la décision définitive du juge des enfants, que des jeunes majeurs dont la majorité est judiciairement et définitivement confirmée.

Ainsi, en cas de refus de prise en charge par le département, le SAF proposait de rendre suspensif le recours devant le juge des enfants jusqu'à la décision définitive et donc de réécrire l'article R. 221-11 du Code l'action sociale et des familles pour que la prise en charge se poursuive non jusqu'à la décision de « *l'autorité judiciaire* » mais jusqu'à la décision définitive du juge judiciaire, comme c'est le cas d'ailleurs pour les demandeurs d'asile qui peuvent, en théorie, bénéficier d'une solution d'hébergement jusqu'à la décision rendue par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) en cas de rejet de leur demande par l'Office de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA).

En cas de déclaration de majorité judiciairement confirmée, le SAF proposait de « *prévoir une période incompressible d'un an au moins au cours de laquelle il serait interdit aux préfetures de prendre des obligations de quitter le territoire français et des placements en rétention pour permettre aux jeunes de construire un parcours de vie et d'insertion en France* ».

³⁷ Lettre ouverte adressée au Premier Ministre, 6 avril 2020 :

https://unicef.hosting.augure.com/Augure_UNICEF/r/ContenuEnLigne/Download?id=50E5A78C-3975-4C70-8A60-1A7A301BBA22&filename=Projet%20lettre%20ouverte%20au%20PM%20_%20MNA%20sans%20protection%20VERSION%20FINALE.pdf

³⁸ Anne Hidalgo, Programme « Paris en commun » : <https://annehidalgo2020.com/question/que-fait-paris-pour-protoger-les-enfants-en-danger/>

Enfin, la plupart des acteurs intervenant auprès des MNA réclament la fixation d'un délai maximal pour que le juge des enfants statue à partir de sa saisine afin de réduire les délais de traitement des dossiers trop souvent considérablement longs, et entraînant des situations particulièrement difficiles tant moralement que physiquement pour les jeunes.

Il est en effet essentiel que la prise en charge des mineurs par le système d'accueil provisoire d'urgence soit la plus brève possible, en orientant les jeunes évalués mineurs vers un dispositif pérenne de protection de l'enfance dès leur évaluation.

*

Cette année, nous célébrons cette journée des droits de l'enfant en pleine « *seconde vague* » de pandémie de COVID-19 à laquelle les autorités ont répondu par une nouvelle mesure de confinement généralisée.

Si contrairement au premier confinement de printemps, les services publics et organismes en charge de l'accueil et de la protection des mineurs sont ouverts, nombre d'entre eux fonctionnent partiellement notamment s'agissant des lieux d'hébergement, qui du fait des mesures de prévention de propagation du coronavirus, voient leur capacité d'accueil grandement limitée.

Alors que les solutions d'hébergement sont déjà quasiment saturées en temps normal dans de nombreux départements, ces nouvelles mesures sanitaires entravent une nouvelle fois l'accès au logement pour les MNA sur tout le territoire, ayant pour conséquence de les exposer non seulement à des risques sanitaires liés à la pandémie mais surtout à des conditions de vie indignes.

Si la crise sanitaire a eu le mérite de permettre d'engager une réflexion plus globale sur la prise en charge des personnes les plus vulnérables dans notre société, celle des enfants en général et des MNA en particulier, ne doit pas être oubliée pour autant et doit faire partie intégrante de cette réflexion.

Cette crise exceptionnelle doit constituer une opportunité de revoir intégralement la prise en charge des mineurs sur le territoire car les carences de la loi quant à leur accès généralisé et indifférencié au logement risquent, en revanche, de ne pas s'arrêter avec la fin de la pandémie.