

2^{ème} et 7^{ème} chambre réunies
Séance du 20 octobre 2017
Lecture du 8 novembre 2017

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Parmi toutes les difficultés, toutes les détresses et toutes les urgences qui pouvaient se trouver dans le camp de migrants qui s'est constitué à Calais, la question des mineurs isolés était assurément l'une des plus lancinantes. Ces enfants et adolescents « non accompagnés », dont le nombre a été estimé à près de 2000 – par le rapport d'information de la commission des affaires sociales du Sénat sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, 28 juin 2015, rap. Mme Doineau et M. Godefroy – étaient bien évidemment dans une situation de vulnérabilité particulière et aiguë. Saisi par les associations en prise avec le terrain, le Défenseur des droits a très tôt alerté les pouvoirs publics sur leur situation (rapport d'octobre 2015 « Exilés et droit fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais, octobre 2015, p.46ss) et a toujours suivi cette question avec insistance afin d'attirer l'attention publique sur leur sort (cf. son rapport de 2016 sur le sujet). Les juges des référés, du tribunal administratif de Lille tout d'abord (ordonnance n° 1508747 du 2 novembre 2015), puis du Conseil d'Etat (JRCE, 23 novembre 2015, *Ministre de l'intérieur*, 394540, 394568, au recueil), se sont également préoccupés de la situation de ces jeunes, en exigeant que, dans un premier temps, ils soient recensés, pour le cas échéant, être pris en charge de manière adaptée.

Lorsqu'il a été décidé de démanteler le camp de Calais, à l'automne 2016 (les 24, 25 et 26 octobre), il était évidemment nécessaire de prendre en compte la situation particulière des mineurs isolés présents sur le site. C'est dans ce cadre qu'a été décidée, comme en atteste une circulaire du 1^{er} novembre 2016 du ministre de la justice, la mise en œuvre exceptionnelle d'un dispositif national d'orientation des mineurs non accompagnés dans le cadre des opérations de démantèlement de la Lande de Calais. Il a ainsi été décidé – en substance – que les mineurs isolés seraient transférés dans des « centres d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés » (CAOMI), pendant une durée de trois mois environ, avant que ces derniers ne soient orientés soit vers le Royaume-Uni, soit vers un dispositif de protection de l'enfance de droit commun. Le Défenseur des droits a recensé 73 CAOMI, dont 10 pour jeunes filles, accueillant 1786 mineurs¹. Ils auraient accueilli, selon les chiffres du ministère de l'intérieur, 1000 mineurs, dont une part importante, 800 auraient finalement rejoint le Royaume-Uni sel².

¹ Rapport d'observation du Défenseur des droits, décembre 2016, Démantèlement des campements et prise en charge des exilés Calais, p. 36

² Communiqué commun du ministre du logement et du ministre de l'intérieur du 30 janvier 2017.

L'idée était donc d'organiser un recueil temporaire et dérogatoire aux modalités de droit commun de prise en charge des mineurs isolés qui souhaitaient rejoindre le Royaume-Uni. Ce n'est que si ce départ ne pouvait être envisagé, qu'était prévue l'intervention du département, et l'application du droit commun de la protection de l'enfance. L'évaluation de la minorité et de l'isolement de l'enfant menée dans ce cadre de droit commun devait néanmoins avoir lieu dans les CAOMI après l'éventuel refus des autorités britanniques. A l'issue de cette évaluation, différents schémas de prise en charge étaient envisagés selon que l'on est en présence d'un majeur, d'un mineur non isolé ou d'un mineur isolé. Dans cette troisième hypothèse, la circulaire indique que le président du conseil départemental signale cette situation au procureur de la République qui prend une ordonnance de placement provisoire. La circulaire précise que le mineur doit alors être placé dans le département ou un autre tout en prévoyant que pour permettre une entrée progressive de l'ensemble des mineurs accueillis en CAOMI dans les dispositifs d'aide sociale à l'enfance, le mineur soit dans un premier temps placé directement dans le CAOMI.

Aucun texte ni aucune décision formalisée n'a à notre connaissance consacré l'existence de ces CAOMI, qui ont été ouverts dans des délais très brefs, avec toutes les questions d'organisation sur un plan humain ou matériel, que cela peut poser. La circulaire prise par le ministre de la justice le 1^{er} novembre 2016 vient toutefois largement éclairer les contours de cette décision et les modalités pratiques de sa mise en œuvre.

Vous êtes saisi par le GISTI, le Syndicat de la magistrature, le syndicat des avocats de France, l'association pour la défense des droits des étrangers et la Ligue des droits de l'Homme d'une requête tendant à l'annulation de la circulaire du 1^{er} novembre 2016 ainsi que de la décision, révélée par son exécution ainsi par plusieurs documents, d'ouverture et d'organisation des CAOMI. Le motif principal de leur critique, dont on verra qu'elle se décline sur plusieurs moyens, est que l'Etat n'aurait pas dû choisir d'instaurer un dispositif ad hoc dérogatoire au droit commun des dispositifs de protection de l'enfance pour les mineurs isolés de Calais, ce qui a conduit à offrir à ces derniers une protection moindre et moins adaptée que celle qu'ils étaient en droit de recevoir, et que les autorités avaient le devoir de leur donner.

Signalons enfin qu'intervenu récemment à l'instance, le Défenseur des droits a souligné, dans ses observations très riches, en droite ligne avec ce qu'il avait pu écrire dans son rapport de 2016, pour souligner que ce dispositif de prise en charge dérogatoire au droit commun a porté à ses yeux atteinte aux droits des mineurs concernés, notamment au droit à l'éducation et à la santé.

2. Trois questions préalables à l'examen des moyens méritent quelques développements d'inégale importance.

2.1 En premier lieu on relèvera que l'intérêt à agir des requérants ne fait aucun doute selon nous, eu égard aux intérêts collectifs qui sont défendus par plusieurs de ceux-ci, qui sont des habitués de votre prétoire, par l'intermédiaire duquel ils ont souvent eu l'occasion de faire avancer les causes qu'ils défendent. La requête étant collective, elle est recevable.

2.2 Il ne fait pas de doute à nos yeux qu'il faut effectivement identifier l'existence d'une décision non formalisée de créer les CAOMI. L'existence de ces centres, les mentions précises et circonstanciées de la circulaire du 1^{er} novembre et des instructions du 1^{er} novembre

et 28 novembre 2016 ou encore du rapport du défenseur des droits ne laissent aucun doute sur le fait qu'une décision a été prise au niveau interministériel de créer et d'ouvrir ces centres en vue d'y accueillir provisoirement les mineurs évacués du camp de Calais. Et nous sommes également d'avis que, faute de toute autre décision publiée en temps utile, cette décision révélée doit être regardée comme décidant aussi, dans leurs grandes lignes, des modalités d'organisation des CAOMI.

Il nous semble possible de considérer qu'une telle décision revêt un caractère réglementaire, compte tenu de sa généralité (73 centres créés), ce qui vous rend compétent pour en connaître. En tout état de cause, la question de la légalité de cette création nous paraît pouvoir être traitée avec celle, connexe, de la légalité de la circulaire (art. R. 341-1 CJA).

2.3 Reste enfin la question de la recevabilité du recours en excès de pouvoir formé contre la circulaire, car le caractère impératif de cette dernière ne va pas de soi. Vous avez communiqué un moyen d'ordre public aux parties à ce sujet.

Vous savez que pour apprécier si une circulaire présente un caractère impératif comme l'exige la décision *D...*, n° 233618, vous avez développé une approche fine et casuistique, que ne renieraient pas les linguistes tant il est vrai que la place du locuteur (auteur de la circulaire) de son destinataire revêt une importance particulière. Vous avez ainsi jugé qu'était dénuée de caractère impératif une circulaire n'adressant à ses destinataires, qui ne sont pas chargés de l'application du texte qu'elle interprète, aucune instruction dans la mise en œuvre de leurs propres prérogatives (CE, 26 mai 2009, Syndicat national des personnels techniques et de travaux de l'équipement de la confédération générale du travail, n° 306757, B). Et, très proche de notre hypothèse, vous avez jugé, à propos d'une circulaire adressée par le garde des sceaux pour attribution aux procureurs généraux près les cours d'appel et pour information aux premiers présidents des cours d'appel, relative à la procédure de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers, que, en tant qu'elle décrit, pour l'information des magistrats du siège et du parquet, les conditions et modalités de prise en charge des mineurs isolés étrangers par les départements, elle ne fait pas grief, faute de caractère impératif tandis que en tant qu'elle prescrit aux magistrats du parquet de mettre en œuvre les principes, qui relèvent de leurs compétences en matière d'assistance éducative, définis dans le cadre d'un protocole conclu entre l'Etat et l'assemblée des départements de France, elle comporte des dispositions impératives à caractère général et fait ainsi grief (CE, 30 janvier 2015, *Département des Hauts-de-Seine et autres*, n° 371415 et autres, B).

Dans la lignée de cette jurisprudence, et ainsi que le concèdent d'ailleurs le requérants, la requête est en partie irrecevable. Cette circulaire, adressée par le garde des sceaux pour attribution aux procureurs généraux près les cours d'appel, au procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel et aux procureurs de la République près les tribunaux de grande instance, en tant qu'elle décrit les conditions d'organisation et de fonctionnement des CAOMI ainsi que les modalités selon lesquelles le président du conseil départemental doit procéder à l'évaluation de la minorité et de l'isolement des jeunes présents dans ces centres ne fait pas grief, puisque sur ce point, elle n'est que descriptive, et ne présente pas de caractère impératif. En revanche, en tant qu'elle prescrit aux magistrats du parquet de prendre les mesures qui s'imposent, et notamment les ordonnances de placement provisoire, dans l'intérêt de l'enfant, elle comporte des dispositions impératives à caractère général et fait grief dans cette mesure.

Quoiqu'il en soit, et ainsi qu'il est soutenu par les requérants en réponse au MOP, la prise contentieuse de la décision « révélée par » la mise en place des CAOMI permet bien d'examiner l'ensemble des griefs articulés contre le dispositif mis en place.

Ajoutons enfin que la circonstance que les CAOMI étaient créés de manière ponctuelle et provisoire et ne soient plus en activité ne fait pas perdre à la requête son objet dès lors que ces décisions ont été appliquées. Mais vous aurez compris que l'intérêt de cette requête est avant symbolique et prospectif : il s'agit essentiellement pour Gisti et autres, de vous faire énoncer des exigences dans la prise en charge par l'Etat des mineurs étrangers isolés et de vous faire constater que l'Etat a fait des choix à ne pas rééditer. Précisons que dans notre esprit, présenter les choses d'une telle façon n'est en rien un moyen de suggérer que cette requête est une forme de détournement de votre prétoire. Il vous revient bien en effet d'examiner la légalité des conditions dans lesquelles l'administration a géré la situation des mineurs qui se trouvaient sur le cap de la Lande qu'elle a fait évacuer, quand bien même aujourd'hui, cette situation appartient au passé.

3. Un bref rappel de l'état du droit s'impose avant l'examen des moyens.

Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département (art. 221-1 du CASF). Les décisions de prise en charge par ce service sont prises par le président du conseil départemental (art. L. 222-5 du CASF).

Les missions de l'ASE sont décrites à l'article L. 221-1 du CASF, qui évoque notamment :

- la prise en charge et la protection des mineurs en urgence (3°) ;
- l'accueil des mineurs placés (4°) ;
- le recueil et la transmission, dans les conditions prévues à l'article L. 226-3, des informations préoccupantes relatives aux mineurs (5°)

Les compétences du président du conseil départemental s'exercent toutefois « *sans préjudice des pouvoirs reconnus à l'autorité judiciaire* » (art. L. 222-1), laquelle est chargée, et plus particulièrement le juge des enfants, de l'assistance éducative et notamment de la protection de l'enfant (cf. art. 375 et suivants du code civil)³.

La prise en charge des mineurs en danger est ainsi partagée entre les autorités administratives départementales et judiciaires⁴.

En matière de placement des mineurs dans un service de l'aide sociale à l'enfance, le principe est qu'« *aucune décision sur le principe ou les modalités de l'admission dans le service de l'aide sociale à l'enfance ne peut être prise sans l'accord écrit des représentants légaux ou du représentant légal du mineur ou du bénéficiaire lui-même s'il est un mineur émancipé* », sauf hypothèse de placement judiciaire (art. L. 223-2).

Le placement judiciaire relève en principe du juge des enfants, qui prend les mesures nécessaires à la protection des mineurs (art. 375-3 du code civil). En s'auto-saisissant ou en étant saisi par les personnes mentionnées à l'article 375 du code civil, le juge des enfants peut

³ En dehors des décisions de placement judiciaire « aucune décision sur le principe ou les modalités de l'admission dans le service de l'aide sociale à l'enfance ne peut être prise sans l'accord écrit des représentants légaux ou du représentant légal du mineur ou du bénéficiaire lui-même s'il est un mineur émancipé ».

⁴ Cf. par exemple, art. R. 221-2 du CASF : le président du conseil départemental : « intervient auprès de l'autorité judiciaire en signalant soit au procureur de la République soit au juge des enfants, les cas qui lui paraissent relever des articles 375 à 375-8 du code civil. »

à ce titre décider le placement d'un mineur, et choisir de le confier à l'autre parent, à un autre membre de sa famille, à un tiers digne de confiance ou encore à un service départemental de l'aide sociale à l'enfance (art. 375-3 du code civil). Par ailleurs l'article 375-5 du code civil prévoit que le procureur de la République du lieu où le mineur a été trouvé peut, en cas d'urgence, prendre une ordonnance de placement provisoire⁵ au profit des personnes mentionnées à l'article 375-3 et notamment du service de l'aide sociale à l'enfance, à charge pour lui de saisir dans les huit jours le juge des enfants. Cette ordonnance enclenche la phase judiciaire de la protection du mineur.

En cas d'urgence également, l'article L. 223-2 du CASF prévoit que 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 qui en avise immédiatement le procureur de la République. Cette phase dite de « mise à l'abri », (cf. art. R. 221-12 du CASF) intervient donc avant toute décision de placement. L'accueil, mis en place par le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, est d'une durée maximale de cinq jours (R. 221-11 CASF, qui précise également le contenu de l'évaluation effectuée par le président du conseil départemental). Au cours de cette période, le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de cette personne au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement (même disposition). Lors de l'accueil provisoire d'urgence décidé par le président du conseil départemental, l'évaluation de la situation du mineur (âge, identité, état d'isolement), est régie par l'article R. 221-11 du CASF et l'arrêté du 17 novembre 2016 pris pour son application⁶. A l'issue des cinq jours, si l'enfant n'a pu être remis à sa famille ou si le représentant légal n'a pu ou a refusé de donner son accord, le service de l'aide sociale à l'enfance saisit l'autorité judiciaire⁷, sauf si le président du conseil départemental estime que la situation du mineur ne le justifie pas. Dans cette dernière hypothèse, il notifie au mineur une décision de refus de prise en charge et l'accueil provisoire d'urgence prend fin.

S'agissant des modalités d'accueil dans les services d'aide sociale à l'enfance (i.e. une fois un placement décidé), l'article L.221-2-2 du CASF prévoit que « *Le ministre de la justice fixe les objectifs de répartition proportionnée des accueils de ces mineurs entre les départements, en fonction de critères démographiques et d'éloignement géographique.* ». Cette disposition législative est intervenue après l'annulation partielle, par la décision du 30 janv. 2015 précitée *Département des Hauts-de-Seine et autres*, d'une circulaire du garde des sceaux prévoyant un dispositif d'orientation nationale des mineurs isolés étrangers visant à limiter les disparités dans les flux d'arrivée de ces mineurs entre départements. Les conditions de répartition des mineurs privés de la protection de leur famille entre les départements sont fixées par l'arrêté du 28 juin 2016, pris en application de l'article R. 221-13 du CASF (lui-même pris en application de l'article L. 221-2-2 du CASF). Une cellule nationale d'orientation et d'appui à la décision de placement judiciaire a été instituée en vertu de ce

⁵ Cf. sur l'histoire de ces mesures, les conclusions de M. Vialettes sur la décision *Département des Hauts-de-Seine*.

⁶ Avant l'intervention de ce texte (qui n'était pas en vigueur au moment de l'expulsion des occupants de la Lande de Calais), l'évaluation de l'âge et de l'isolement des mineurs reposait sur de l'annexe 1 de la circulaire du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels

⁷ Le président du Conseil départemental ne peut admettre le mineur sans décision de justice (CE, 1^{er} juillet 2015, *Département du Nord*, 386769, aux tables).

dernier article, auprès du ministère de la justice. Placée sous l'autorité de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, elle met à la disposition de l'autorité judiciaire les informations lui permettant de savoir dans quel département il paraît opportun de placer le mineur.

Ce système, légitimement complet et sophistiqué pour permettre une réponse publique adaptée à la situation des mineurs, qui requiert une protection accrue, est bien entendu conçu dans la perspective que les mineurs se maintiennent sur le territoire au moins à moyen terme. Il a été, vous le savez, mis à rude épreuve par la situation hors norme et dramatique qui s'est développée à Calais et dans sa région.

4. On peut en venir à l'examen des moyens, en commençant par examiner ceux qui sont dirigés contre la décision de principe d'ouverture et d'organisation des CAOMI

Se pose en premier lieu la question du fondement sur lequel cette décision a été prise.

L'administration soutient que la création des CAOMI relève du pouvoir de police général de protection des personnes. Ce raisonnement est contesté par le GISTI et autres, lesquels soutiennent qu'il est entaché d'erreur de droit et d'erreur de qualification juridique des faits et qu'il aurait fallu que l'Etat laisse faire les départements.

Vous jugez qu'il appartient en tout état de cause aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti (JRCE, 23 novembre 2015, Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Calais, n°394540, A). Vous avez ajouté, afin de déterminer à quelle personne publique le juge des référés devait en principe adresser ses injonctions que « toutefois, la compétence des autorités titulaires du pouvoir de police générale ne saurait avoir pour effet de dispenser le département de ses obligations en matière de prise en charge des mineurs confiés au service de l'aide sociale à l'enfance (CE, 27 juillet 2016, *Département du Nord c/ M. B...*, 400055, au recueil).

Les requérants font valoir, à juste titre, qu'il résulte de votre décision *Département du Nord* que l'intervention de l'Etat en matière de prise en charge des mineurs n'est que subsidiaire et n'est justifiée que si le département a épuisé sa compétence. Or, selon les requérants, l'incapacité du département du Pas-de-Calais à prendre en charge les mineurs isolés n'est pas établie. En outre, quand bien même cela aurait été le cas, le dispositif national d'orientation des mineurs, issu de la loi du 14 mars 2016 (modifiant sur ce point l'article 375 du code civil), dont le défenseur des droits rappelle également l'existence, permettait de tenir compte des difficultés éventuelles du département du Pas-de-Calais et de répartir les mineurs isolés sur plusieurs départements.

Beaucoup de ce qui est ainsi dit est exact. Il faut des circonstances particulières et exceptionnelles pour que ce soit l'Etat qui prenne en charge, au titre de la police générale qu'on a rappelée ci-dessus, les mineurs isolés car ce n'est pas le mode opératoire de droit commun. Il vous appartient donc bien de vérifier si de telles circonstances exceptionnelles existaient, et notamment si le département était dans l'incapacité de faire face aux besoins en matière de prise en charge des mineurs présents à Calais avant de vérifier, si ce premier point est acquis, que comme toute mesure de police, elle était également adaptée et proportionnée (Assemblée, 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, n° 317827, p. 505.).

C'est la conjugaison de deux circonstances qui nous convainc de ce que l'Etat a pu légalement intervenir en dehors du cadre normal de prise en charge des mineurs.

La première c'est que le nombre de mineurs présents sur le site lors du démantèlement du camp de Calais était extrêmement important, et qu'il était exceptionnel. Il n'est évidemment pas question que votre décision soit lue comme reconnaissant qu'au seul prétexte que les moyens départementaux pour la prise en charge de l'aide sociale à l'enfance seraient insuffisants, l'Etat doive nécessairement et toujours agir. Mais, même si l'on ne peut effectivement que déplorer, comme le font les requérants, qu'il en soit allé ainsi et que notamment les mesures prescrites en 2015 par le juge des référés et les recommandations du défenseur des droits n'aient pas toujours été mises en œuvre de façon satisfaisante, loin de là, à Calais, il s'agit de traiter d'une situation exceptionnelle, résultant de l'évacuation du camp de la Lande, ce qui impliquait la prise en charge d'un nombre très important de mineurs avec le double souci de ne pas

La prise en charge des mineurs isolés en provenance de Calais une fois le démantèlement intervenu impliquait l'intervention du département, au titre de l'aide sociale à l'enfance, en deux temps.

Tout d'abord, il revenait en principe au président du conseil départemental, en vertu de l'article L. 223-2 du CASF, de mettre en place un accueil provisoire⁸, d'une durée maximale de cinq jours, afin d'évaluer la situation de l'enfant et le cas échéant de saisir le juge pour enfant. Le procureur de la République immédiatement averti d'une telle procédure pouvait, le cas échéant agir en prenant une ordonnance de placement provisoire ou en saisissant le juge des enfants. Lors de cette première phase, l'article R. 221-11 du CASF prévoit que c'est le président du conseil départemental du lieu où se trouve la personne se déclarant mineure qui est compétente. L'évaluation de la situation de l'enfant est quant à elle réalisée par « *les services du département ou par toute structure du secteur public ou du secteur associatif à laquelle la mission d'évaluation a été déléguée par le président du conseil départemental* ». C'est donc le seul département du Pas-de-Calais qui aurait été concerné. L'Etat aurait seulement été tenu de prendre en charge une partie de l'accueil, en vertu de l'article R. 221-12 du CASF. Le montant forfaitaire retenu est de 250 euros par jour, sur cinq jours.

Dans un second temps, en cas de décision judiciaire de placement prise à l'issue de l'évaluation, le conseil départemental devait assurer le placement du jeune au sein du service de l'aide sociale à l'enfance. Ce n'est cependant pas nécessairement le conseil départemental du Pas-de-Calais qui aurait pris en charge les mineurs placés. En effet, comme il a été dit, il existe depuis 2016 un dispositif national de répartition de personnes placées, désormais prévu à l'article R. 221-13 du CASF, avec une cellule nationale d'aide et d'orientation et d'appui à la décision de placement judiciaire. La clef de répartition résulte d'un arrêté du 28 juin 2016.

Il nous semble difficile d'admettre comme le propose le GISTI que le conseil départemental du Pas-de-Calais aurait pu gérer sans difficulté la première phase. Au dernier recensement opéré par la direction générale de la cohésion sociale, plus de 1900 mineurs isolés devaient être pris en charge au moment du démantèlement comparer avec les indications figurant dans le schéma départemental de l'enfance et de la famille du Pas-de-Calais produit en défense selon lesquelles le département accueille en moyenne 1500 jeunes par an depuis 5 ans, lesquels sont répartis sur 14 établissements. Accueillir en une fois autant de mineurs qu'en une année était évidemment problématique. La présidente du TGI de

⁸ L'article L. 223-2 prévoit l'accueil provisoire « *en cas d'urgence* » mais on imagine assez aisément que cette condition aurait été remplie pour les mineurs isolés de Calais.

Boulogne sur Mer saisie d'un référé d'heure à heure, dirigé contre le préfet du Pas de Calais (pour voie de fait), a d'ailleurs relevé que « *la présence de mineurs non accompagnés, toujours plus nombreux (1616 à la date du 2 novembre 2016) excédait à l'évidence les capacités de prise en charge du département du Pas-de-Calais* ».

S'agissant de la seconde phase, il est vrai que compte tenu de la possibilité d'opérer une répartition entre départements, le département du Pas-de-Calais n'aurait pas été seul en ligne de mire. Le délai de « mise à l'abri » de cinq jours aurait pu être mis à profit pour faire jouer la clef de répartition prévue par l'arrêté du 28 juin 2016.

La seconde circonstance qui nous semble pouvoir être prise en compte et qui rendait la situation décidément exceptionnelle est que, dans leur très grande majorité, les mineurs présents dans la jungle de Calais avaient pour objectif de rejoindre le Royaume-Uni. Cet argument est il vrai en partie convaincant seulement dans la mesure où, d'une part, il est vrai que par définition, il n'est pas possible de regarder le souhait d'un mineur comme étant forcément émis dans le sens de son meilleur intérêt, ce qui justifie précisément la prise en charge spéciale dont ils font en principe l'objet, et où d'autre part, il ressort des pièces du dossier que tout en ayant déposé une demande auprès des autorités britanniques, certains jeunes ont pu manifester le désir de se stabiliser en France. Mais d'une part, la décision de placement en CAOMI n'avait que pour but de disposer d'un dispositif provisoire qui permettrait d'envisager, dans l'intérêt de l'enfant, sa prise en charge ultérieure, et d'autre part, il ne nous semble pas du tout ressortir des pièces du dossier que l'administration française aurait, d'une manière ou d'une autre, contraint les mineurs à déposer une demande auprès des autorités britanniques. On notera d'ailleurs qu'une partie significative des jeunes accueillis en CAOMI ont finalement pu rejoindre le Royaume-Uni (800 sur 1000 selon le ministère en défense, mais ces chiffres ne correspondent pas totalement à d'autres évaluations, comme celle du rapport d'information de la commission des affaires sociales du Sénat sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés – qui date du mois de juin 2017 – qui fait état de 1922 jeunes accueillis dont 515 seulement transférés vers les Royaume-Uni ou l'Irlande, 709 qui ont fugué, 194 orientés vers un service d'ASE et 333 évalués mineurs et transférés vers un CAO.

Au total, en déployant un dispositif spécial provisoire de prise en charge des mineurs accueillis, afin d'évaluer, en lien avec les autorités britanniques qui s'y étaient engagées, et dans l'intérêt de l'enfant, la possibilité, pour ceux qui le désiraient, de se rendre légalement au Royaume-Uni, ou, le cas échéant, de bénéficier d'une prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance et en prévoyant que les CAOMI constitueraient un hébergement sécurisé aux mineurs, qu'une identification et une prise en charge des besoins médicaux et psychologiques de ces derniers serait proposé; qu'ils seraient accompagnés dans leurs différentes démarches administratives et se verraient proposer des activités éducatives, sportives, ainsi qu'une sensibilisation à l'apprentissage du français, sans pour autant relever du système habituel de prise en charge des mineurs isolés, le gouvernement français n'a pas, dans les circonstances exceptionnelles qui étaient celles de l'espèce, commis d'illégalité ni dans le principe de la décision de créer les CAOMI ni dans les modalités qu'il a retenues pour l'accueil des mineurs dans ce cadre.

On apprend dans le rapport du Défenseur des droits de 2016 que dans un premier temps, après l'ordonnance du JRCE du 23 novembre 2015, il avait été envisagé de créer un accueil pour mineurs isolés sur site, financé par l'Etat et le département. Le conseil départemental a cependant hésité à créer un dispositif en dehors du droit commun de l'aide sociale à l'enfance, et n'a pas signé la convention que lui proposait l'Etat. La décision du démantèlement a précipité les choses. Il n'a plus été question d'accueillir les mineurs isolés à Calais, mais dans les centres d'accueils et d'orientation créés pour accueillir les migrants venant du camp de La Lande. Puis l'objectif a été de privilégier un départ massif des mineurs vers le Royaume-Uni et est alors née l'idée de mettre en place des centres dédiés qui accueilleraient les mineurs dont les demandes seraient refusées par les autorités britanniques ou qui ne souhaitaient pas partir. Finalement, ces centres sont

devenus des centres permettant d'accueillir tous les mineurs expulsés de Calais, gérés et financés exclusivement par l'Etat et en son sein par le ministre de l'intérieur.

Ainsi que le rappelle la circulaire, et que le prévoient les instructions des 1^{er} et 28 novembre 2016, les centres sont destinés à accueillir les mineurs isolés pour une période de trois mois, afin, avant tout, de favoriser leur départ vers le Royaume-Uni. On comprend à la lecture de ces documents que l'idée a été de privilégier le départ des mineurs vers le Royaume-Uni dans le cadre d'un rapprochement familial, d'où un maintien sur place pendant quelques temps, afin de permettre aux autorités britanniques de prendre contact avec les mineurs. Le Royaume-Uni s'était engagé à traiter rapidement les demandes des mineurs installés à Calais en ce sens, ce qu'il d'ailleurs a fait ainsi que le fait valoir le ministère de la justice en défense et indiquant que sur 1000 mineurs accueillis dans les CAOMI, 800 ont rejoint le Royaume-Uni⁹.

S'agissant du fonctionnement des centres, s'il a été prévu que les mineurs seraient pris en charge par une équipe pluridisciplinaire composée de travailleurs sociaux, « de temps de psychologues et d'interprètes » (cf. règles de fonctionnement des CAOMI), il a été clairement admis que le dispositif dérogeait aux dispositions relatives à l'aide sociale à l'enfance (se rapprochant davantage, indiquent les règles de fonctionnement, d'un « hébergement d'urgence »), et que les centres ne relevaient pas de l'aide sociale à l'enfance. Ainsi, comme l'indiquent les règles de fonctionnement des centres, ces derniers « *ne répondent pas aux normes d'accueil, de fonctionnement et d'encadrement* » des centres relevant de l'aide sociale à l'enfance. Ces principes sont contestés, en tant qu'ils auraient constitué des modalités de prise en charge dégradées, inadaptées et insuffisantes pour les mineurs concernés. Mais il nous semble que eu égard aux deux circonstances exceptionnelles qu'on a relevées, ces modalités de prise en charge étaient adaptées et proportionnées. Nous n'ignorons pas, bien entendu, et de nombreuses pièces du dossier en témoignent très sérieusement, que dans la pratique, la mise en œuvre de l'accueil des mineurs isolés dans les CAOMI a connu une série importante de dysfonctionnement, accentués par l'urgence dans laquelle ces structures ont été mises en place. Mais les modalités arrêtées pour leur fonctionnement ne nous semblent pas entachées d'illégalité.

En outre, et même s'il est toujours difficile de traiter de façon parfaitement satisfaisante des questions de compétence dans le cas de décisions révélées, il nous semble ressortir assez nettement des pièces du dossier que toutes les décisions de création des CAOMI et d'ouverture des centres a fait l'objet d'une coordination interministérielle très étroite, qui ne peut être faite que sous la houlette du Premier ministre, qui est le titulaire du pouvoir de police générale ici mis en œuvre. Les préfets ont été très impliqués, et la circonstance que certains ministres l'aient également été n'est pas de nature à faire accroire qu'ils auraient par là exercé un pouvoir réglementaire sans habilitation.

4. On peut en venir aux moyens soulevés à l'appui des conclusions recevables contre la circulaire.

Les requérants reprochent à la circulaire de donner aux membres du parquet des instructions tendant à placer les mineurs directement en CAOMI et à prendre des décisions en matière de placement qui ne sont pas prévues par les textes.

La circulaire prévoit qu'en cas de placement provisoire décidé par le procureur de la République, l'orientation vers un dispositif d'aide sociale à l'enfance de droit commun pourra être différée, afin de permettre une entrée progressive de l'ensemble des mineurs accueillis en centre d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés dans les dispositifs de droit commun et que dans une telle hypothèse, le maintien temporaire du mineur dans un CAOMI

⁹ On peut néanmoins relever que les chiffres du rapport d'information de la commission des affaires sociales du Sénat sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés – qui date du mois de juin 2017 - font état de 1922 jeunes accueillis dont 515 seulement transférés vers les Royaume-Uni ou l'Irlande, 709 qui ont fugué, 194 orientés vers un service d'ASE et 333 évalués mineurs et transférés vers un CAO.

pourra être décidé par le procureur de la République, à titre de placement, si ce dernier l'estime utile. Mais en prévoyant un dispositif dérogatoire au droit commun pour permettre de rabouter le système exceptionnel et temporaire mis en place dans les conditions qu'on adites et le système normal de prise en charge des mineurs isolés, la circulaire ne commet à notre sens pas d'inégalité : elle ne fait que prescrire des modalités pratiques opératoires adaptée au caractère exceptionnel de la situation et permettant effectivement une répartition des mineurs n'ayant pas pu rejoindre le Royaume-Uni dans l'ensemble des dispositifs d'aide sociale à l'enfance de droit commun.

De même si, il est vrai, la circulaire prévoit, en cas d'ouverture d'une procédure d'assistance éducative, que le maintien dans les CAOMI pourra être prononcé et indique qu'il n'est pas indispensable que les procureurs de la République rendent une ordonnance de placement provisoire, il nous semble que cette mention ne fait qu'énoncer une faculté ouverte au procureur sous réserve de l'intérêt de l'enfant. D'ailleurs, la circulaire réserve l'hypothèse dans laquelle le mineur est dans une situation de danger au sens des articles 375 et suivants du code civil.

En vous invitant à rejeter la requête du Gisti et autres, nous ne vous proposons pas de bénir ce qui a été fait en vous soutenant que les choses ont été parfaites. Il nous semble que, dans une situation extrêmement difficile, exceptionnelle par son ampleur et par la situation des mineurs, isolés sur un territoire qu'ils aspiraient à quitter, l'Etat a exercé son pouvoir supplétif de protection au titre de la police générale dans un dispositif temporaire et dérogatoire qui était nécessaire, adéquat et proportionné aux enjeux. Cela ne l'exempte pas de recherche pour l'avenir, avec les départements, des modalités d'organisation de droit commun plus adaptées à cet enjeu humain essentiel.

Par ces motifs, nous concluons donc au rejet de la requête.