Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Evaluation de la prise en charge des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés (MNA)

Rapport

Pierre MAINGUY

Fadela AMARA

Membres de l'inspection générale des affaires sociales

Eric DELZANT

Marie-Hélène DEBART

Membres de l'inspection générale de l'administration

Isabelle LIBAN

Nathalie RIOMET

Membres de l'inspection générale de la justice

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES

2020-099R

20108-R

Inspection générale de la Justice

2020/00195

Mai 2021

SYNTHESE

Par une lettre de mission en date du 27 octobre 2020, les ministres de l'intérieur, de la justice, des solidarités et de la santé, ainsi que le secrétaire d'Etat chargé de l'enfance et des familles ont saisi, pour la première fois, l'IGA, l'IGAS et l'IGJ d'une mission d'évaluation du parcours des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés (MNA).

L'arrivée de MNA en France est un phénomène bien connu depuis le début des années 2010. Après une forte augmentation du nombre d'arrivées jusqu'en 2018, le nombre d'admissions à l'aide sociale à l'enfance (ASE) s'est stabilisé en 2019 autour de 17 000. Avec 9 524 MNA admis par les conseils départementaux (-43 % par rapport à 2019), 2020 est une année particulière du fait de la quasi-fermeture des frontières pour raisons sanitaires. Depuis le début de 2021, les arrivées de MNA ont cependant retrouvé un rythme soutenu. Les MNA pris en charge sont à 95 % des garçons (les filles, souvent victimes de traite des êtres humains – TEH, étant rarement prises en charge). Ils sont majoritairement issus de trois pays d'Afrique subsaharienne (Guinée, Mali, Côte d'Ivoire), ainsi que du sous-continent indien et d'Afghanistan ; en 2020, la part des jeunes Maghrébins a crû. Pour la grande majorité, les MNA sont pris en charge à l'ASE à plus de 16 ans. Ces jeunes représentent une partie significative des enfants accueillis à l'ASE (un peu moins de 20 % des hébergés au niveau national) et singulièrement pour la tranche des 16-18 ans.

Le nombre de jeunes se déclarant MNA présents sur le territoire national est plus difficile à estimer puisque le passage de la frontière se fait très majoritairement sans visa, de manière irrégulière. De façon générale, la puissance publique manque de données pour quantifier et qualifier le « phénomène MNA », tout au long de leur parcours (arrivées, évaluations/réévaluations, prise en charge – y compris de jeunes majeurs, obtentions de titre de séjour, traitement pénal…). A ce titre, la mission recommande de développer un appareil statistique d'ensemble.

Le tableau général des pays d'origine des MNA reste celui de régions en grande difficulté : guerres, conflits ethniques/fonciers, pauvreté. Beaucoup de jeunes quittent leur pays en étant mandatés par leur famille, certains pour rejoindre une communauté, mais il semble que, de plus en plus, ils soient mus par la motivation individuelle d'accéder à une vie meilleure, encouragés en cela par l'influence des réseaux sociaux. Dans certains cas, les jeunes peuvent avoir été amenés par leur famille qui est repartie. Mais le plus souvent, ils ont fait le parcours seuls depuis leur pays d'origine, « aidés » par des passeurs et, dans l'ensemble demandent peu l'asile.

La plupart des jeunes arrivent par les voies terrestres et maritimes. La route des Balkans, en partie fermée, est beaucoup moins empruntée qu'en 2015, contrairement à la route de la Méditerranée occidentale où les arrivées se renforcent – notamment par les Canaries jusqu'à l'Espagne – et la Méditerranée centrale, également de plus en plus empruntée depuis 2020. Depuis l'automne 2020, à la suite de l'incendie du camp de Moria en Grèce, quelques 200 mineurs rescapés ont été accueillis en France. Sur les côtes de la Manche, vivent plusieurs centaines de MNA qui tentent régulièrement la traversée vers l'Angleterre.

Les interpellations de « passeurs » aux frontières sont régulières mais on ne compte qu'à l'unité le démantèlement de véritables filières organisées pour l'aide à l'entrée irrégulière de mineurs.

L'accueil provisoire d'urgence, ou mise à l'abri, des jeunes se déclarant MNA, pendant laquelle l'évaluation de la minorité et de l'isolement est réalisée, est une obligation pour les conseils départementaux, qui n'est cependant pas systématiquement respectée. Les modalités sont diverses,

plus d'un tiers des jeunes se déclarant MNA étant hébergés à l'hôtel, l'accompagnement social et sanitaire restant limité.

L'évaluation de la minorité et de l'isolement est censée s'appuyer sur un « faisceau d'indices ». Les modalités de de celles-ci restent particulièrement hétérogènes, malgré la définition d'un référentiel au plan réglementaire et l'adoption d'un guide de bonnes pratiques. Le recours au fichier AEM, mis en place en 2019, est aujourd'hui largement majoritaire (une quinzaine de départements refusent toutefois d'y recourir). La règle du faisceau d'indices – et le fait que la consultation des fichiers (Visabio et AGDREF2) reste un de ses éléments – n'est pas appliquée par certains départements. A ce sujet, la mission prend acte du fait que le projet de loi « 4D » rendrait obligatoires le passage au fichier AEM ainsi que la transmission des résultats d'évaluation par le président du conseil départemental au préfet. A cette occasion, l'IGA et l'IGJ considèrent qu'il faudrait engager une réflexion sur l'opportunité de la création d'un fichier MNA.

La mise en œuvre du contrôle documentaire est loin d'être uniforme mais des initiatives vont dans le sens d'une harmonisation. Pour l'IGA et l'IGJ, les contrôles documentaire et biométrique devraient être systématiques, pour détecter d'éventuelles tentatives de fraude à la minorité (peu de jeunes présentent des documents). Pour l'IGA, il conviendrait également d'ouvrir la possibilité de la consultation d'Eurodac, dans le cadre des règlements européens qui régissent ce fichier. Parallèlement, il conviendrait de renforcer l'accompagnement des MNA pour la reconstitution de leur état civil, afin de sécuriser au plus vite leur situation juridique, dans la perspective notamment de l'accès au séjour. Le recours aux examens d'âge osseux continue de soulever des interrogations et faire l'objet de pratiques distinctes. A défaut de définir un protocole unique, il est nécessaire de rationaliser le recours aux examens osseux – dont le caractère subsidiaire et les garanties de mise en œuvre ont été rappelés par le Conseil constitutionnel – afin de les utiliser prioritairement pour identifier les moins de 16 ans et les plus de 21 ans (sachant que pour les 16-20 ans, la marge d'erreur est importante).

Enfin, la procédure de péréquation nationale (répartition des MNA entre départements par la mission MNA du ministère de la justice) devrait être améliorée, en complétant les critères pris en compte pour le calcul de la clé de répartition (nombre des MNA placés à l'ASE et poids des dépenses sociales) et en individualisant les critères d'orientation. Les taux d'évaluation positive de la minorité et de l'isolement sont finalement très variables selon les départements (en moyenne de 33 % au niveau national), comme la durée des évaluations qui a cependant globalement réduit (autour de 16 jours, contre plus de 40 en 2018). Les réévaluations par les départements d'accueil sont encore nombreuses.

La mission considère qu'il serait souhaitable de conférer par la loi une portée générale au principe de l'évaluation globale et pluridisciplinaire, qui serait détaillé dans un décret. Plus largement, il conviendrait de mettre en place une « stratégie nationale de prise en charge des MNA », qui serait pilotée par une entité centrale (délégué interministériel ou secrétariat général permanent du comité de suivi des MNA). Cette stratégie nationale constituerait un nouveau volet de la « stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (2020-2022) ». Au niveau local, l'Etat et le conseil départemental contractualiseraient autour de sa déclinaison (le cas échéant, par expérimentation avec des départements volontaires). La coordination d'acteurs multiples apparaît indispensable. Parmi les missions de l'entité centrale, figurerait notamment le développement d'un appareil statistique à tous les stades du parcours des MNA.

En complément de ce socle de recommandations, la mission a exploré deux scénarios alternatifs, plus structurels, d'évolution des modalités de mise en œuvre de l'évaluation de la minorité et de l'isolement.

Premièrement, la création d'une commission consultative départementale de l'examen de la minorité et de l'isolement dans le cadre d'un *statu quo* institutionnel et des compétences (scénario soutenu par l'IGJ et l'IGAS). Cette commission – composée d'un magistrat de l'ordre judiciaire à titre temporaire, d'un représentant du conseil départemental et d'un représentant du préfet – donnerait à l'issue de l'évaluation son avis au président du conseil départemental afin d'éclairer sa décision. Les principaux objectifs de la commission seraient les suivants : sécuriser le statut du jeune le plus en amont possible en s'appuyant sur une évaluation globale (sanitaire, sociale, AEM, documentaire…) afin de prévenir les réévaluations, maîtriser les délais d'évaluation, partager l'expertise ; permettre une décision du juge des enfants et/ou du juge aux affaires familiales dans de meilleurs délais (avec en outre l'adoption d'un circuit court judiciaire) ; anticiper la prise en charge ultérieure, dans la durée ; identifier les situations de grande vulnérabilité nécessitant, après la mise à l'abri, une prise en charge immédiate ; mieux accompagner les décisions de refus.

Deuxièmement, la création d'une cour judiciaire départementale de l'examen de la minorité et de l'isolement (scénario soutenu par l'IGA) – scénario plus structurel – qui entraînerait une réaffectation des compétences. Cette cour serait composée de trois magistrats en activité ou à titre temporaire, spécialisés dans le domaine de l'enfance. Les principaux objectifs de la création de la cour seraient les suivants : instaurer une décision juridictionnelle collégiale, unique et systématique pour l'admission des MNA à l'ASE. Elle aurait pour effet de mettre fin au rôle décisionnaire du président du conseil départemental « juge et partie » dans l'évaluation. Une étape dans la procédure d'évaluation serait supprimée puisque la décision d'admission à l'ASE par le président du conseil départemental n'aurait plus lieu d'être. Même si la décision de la cour ne s'imposerait pas au représentant de l'Etat au moment de la délivrance d'un titre de séjour, les conditions d'instruction du dossier, notamment en matière d'état-civil, devraient permettre à celui-ci de privilégier l'insertion professionnelle et sociale du MNA sauf fraude manifeste ou trouble à l'ordre public.

Dans le parcours du jeune se déclarant MNA, la sécurisation de son statut juridique est une étape essentielle. L'autorité judiciaire est seule compétente pour statuer sur la minorité et l'isolement. Le volet judiciaire de la politique publique des MNA doit être plus visible. La mission préconise ainsi de définir dans une optique plus opérationnelle les critères d'intervention des juges ainsi que les passerelles entre les mesures (assistance éducative, tutelle, délégation d'autorité parentale et traitement pénal) par voie de protocoles internes aux juridictions, de désigner des magistrats référents tant au sein des tribunaux judiciaires que des cours d'appel afin de développer l'expertise, la connaissance des profils des MNA et harmoniser les pratiques. Afin d'améliorer les délais de traitement des procédures concernant les MNA qui s'expliquent à titre principal par la lourdeur des investigations, il est proposé d'adopter un circuit court tout au long du parcours du jeune en première instance et en appel.

Une fois admis à l'ASE, les MNA sont censés bénéficier des mêmes modalités de prise en charge que les autres jeunes. Certains conseils départementaux n'offrent cependant pas systématiquement le même accompagnement aux MNA qu'aux autres jeunes, par exemple en matière d'accès aux « contrats jeune majeur » ou de désignation d'un référent au sein de l'ASE et de définition d'un projet pour l'enfant (PPE) ; les MNA constituent l'essentiel des jeunes de l'ASE hébergés à l'hôtel.

L'état de santé des MNA est particulièrement précaire (aux niveaux somatique et psychique) et la qualité de leur prise en charge sanitaire apparaît hétérogène. La première évaluation des besoins en santé, censée intervenir au moment de l'accueil provisoire d'urgence devrait à ce titre être systématisée et homogénéisée. L'amélioration du parcours de soins des MNA soulève des enjeux particuliers : le traitement des problèmes psychiatriques, notamment liés au psycho-trauma ; la rapidité et le maintien de l'ouverture des droits de sécurité sociale ; la question du consentement aux

soins ; la qualité de la transmission des informations de santé tout au long du parcours de soins. La mission a formulé des recommandations de bonnes pratiques pour répondre à ces divers enjeux.

Les MNA rencontrent des difficultés pour accéder au droit à l'éducation : délais de passage des tests de niveau et d'obtention de la décision d'affectation dans un établissement scolaire, manque de places au sein des classes spécialisées, ruptures de prise en charge en cours d'année scolaire/universitaire.

L'accès à la formation qualifiante détermine dans une large mesure l'avenir des MNA, qui s'insèrent dans des filières économiques en tension. Pour autant, leur parcours d'insertion professionnelle peut s'avérer complexe (renouvellement de l'autorisation provisoire de travail, difficultés d'accès aux « contrats jeune majeur » dans certains territoires).

Les jeunes non admis à l'ASE par les conseils départementaux à l'issue de la phase d'évaluation de la minorité et de l'isolement qui continuent cependant à revendiquer leur minorité (les « mijeurs ») se trouvent dans une situation de forte insécurité juridique, qui les prive de la capacité à accéder à la quasi-totalité des droits (hébergement, éducation, santé, séjour), alors même qu'une partie significative d'entre eux seront *in fine* reconnus mineurs par le juge. Leur prise en charge est largement portée par la société civile et par les dispositifs spécifiques aux populations précaires (115 pour l'hébergement, PASS pour l'accès à la santé). La mission formule des recommandations pour mettre fin à la situation de non-droit dans laquelle ils se trouvent. Sous réserve d'absence de trouble à l'ordre public, la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour permettrait d'éviter la prise d'obligation de quitter le territoire français, voire le placement en centre de rétention administrative, pour des jeunes qui seront *in fine* reconnus mineurs.

Dès lors qu'il a 18 ans, le MNA devenu majeur doit, quelle que soit sa situation, obtenir un titre de séjour pour pouvoir se maintenir sur le territoire français. Pour les MNA entrés après 16 ans, la délivrance de ce titre relève d'une admission exceptionnelle au séjour. Il existe un écart significatif entre le nombre de demandes de séjour d'ex-MNA et celui de MNA admis à l'ASE atteignant leur majorité. Les difficultés rencontrées par les ex-MNA dans leur demande de titre de séjour sont pointées tant par les services départementaux que par les associations qui les assistent. Elles sont principalement liées à la détection de fraude lors du contrôle documentaire qui prime sur la réalité de l'insertion professionnelle et sociale. La fragilité de l'état civil constatée dans certains pays, notamment subsahariens, et la fréquence de la fraude documentaire compliquent la tâche des services de l'Etat. La circulaire du 21 septembre 2020 permet une anticipation du processus de délivrance des titres de séjour dans le but d'éviter les ruptures de parcours des MNA devenus majeurs. La mission considère que, tout en maintenant l'obligation d'un contrôle documentaire, il conviendrait de prioriser dans l'examen de la demande de titre de séjour le parcours de formation et l'insertion professionnelle et sociale, et de prendre en compte la situation des jeunes arrivés tardivement à l'ASE.

L'expression de « MNA délinquants » est devenue, dans le vocabulaire d'une partie des interlocuteurs de la mission et de certains médias, un synonyme de « jeunes étrangers délinquants ». La délinquance des MNA pris en charge par l'ASE n'est pas signalée de manière particulière, ces jeunes étant dans leur grande majorité désireux d'insertion professionnelle et sociale. En revanche, est apparue récemment dans plusieurs grandes villes la présence de jeunes étrangers se disant mineurs, sans domicile, vivant en groupe, le plus souvent toxicomanes et se livrant à des vols multiples. Ces jeunes ont un profil moins uniforme qu'il n'y parait : une grande partie de ces jeunes s'avère en réalité majeurs et en majorité Algériens. Les plus jeunes semblent encadrés par des adultes, plus sédentaires, tout en étant difficiles à identifier, qui gèrent l'occupation des squats et entretiennent la consommation de stupéfiants pour les pousser à commettre des vols. Les faits commis, décrits

comme violents, par ces jeunes sont des vols sur la voie publique et des cambriolages, en forte hausse depuis les périodes de confinement.

Le nombre de « vrais » MNA délinquants est très difficile à estimer : il est largement inférieur à celui des gardes à vue et faits constatés, du fait que ces jeunes sont souvent multi-réitérants et en réalité souvent majeurs. La présence de majeurs est également signalée par les professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et de l'administration pénitentiaire. Ces jeunes étrangers déclarent en effet une identité qui est le plus souvent imaginaire. La prise d'empreintes – qui peut être refusée – ne suffit pas à l'identification, du fait de l'utilisation d'alias successifs dans le fichier des empreintes digitales (FAED) : elle requiert la consultation des autorités des pays d'origine – Algérie, Maroc, Tunisie –, qui disposent de fichiers d'état civil numérisés, mais répondent après les 48h de garde à vue. Le parquet peut requérir un examen osseux pendant la garde à vue, qui donnera une réponse sur la « compatibilité » avec l'âge allégué. Enfin le travail d'interpellations progresse, notamment à Paris, sous la qualification de lutte contre la TEH, et en Gironde, où la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) a mis en place un groupe d'enquêteurs affecté au traitement de cette délinquance.

Une étude menée par le ministère de la justice sur les mineurs déférés, au cours d'une semaine en 2019, fait apparaître que les MNA représentent le quart des mineurs déférés. La mission constate que les MNA faisant l'objet d'une réponse pénale adhèrent rarement à une prise en charge éducative et rencontrent des problématiques sanitaires spécifiques. A qualification équivalente, les MNA font davantage l'objet d'une incarcération, principalement du fait de l'absence de garanties de représentation.

Au 1er janvier 2021, les MNA représentaient 1 % de la population carcérale, répartis essentiellement sur les quartiers mineurs et l'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) de la région parisienne. Le regroupement d'un grand nombre de MNA au sein d'un même établissement, alors même qu'ils rencontrent des difficultés particulières nuit au climat de détention. La mise en place d'un schéma de répartition nationale, dès l'écrou initial, éviterait les ruptures de prise en charge en cours d'incarcération. Par ailleurs, la mission ne retient pas l'option tendant à regrouper les MNA ou à créer des établissements qui leur seraient spécifiques. En revanche, ont été identifiées des initiatives susceptibles de favoriser l'ancrage dans le suivi mis en place, qui pourraient être généralisées (équipes mobiles constituées de professionnels de santé, du milieu socio-éducatif et de l'interprétariat pouvant venir en appui aux établissements pénitentiaires et de la PJJ, en particulier les centres éducatifs fermés – CEF – et les EPM).

Actuellement, la prise en charge au civil des MNA suivis au pénal, indispensable dans tout projet d'accompagnement au titre de la protection de l'enfance, est très résiduelle. Les professionnels rencontrés par la mission éprouvent des difficultés à mettre en place un cumul de prise en charge civile et pénale, notamment pour éviter les « sorties sèches ».

Afin de libérer durablement les victimes de TEH de l'emprise de réseaux, dont potentiellement des MNA, un appel à projets en vue d'expérimenter leur accueil et leur prise en charge vient d'être lancé par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ). Par ailleurs, des réponses commencent à émerger, accueils de jour ou dits de « bas seuil ». L'évaluation de ces expérimentations devrait venir compléter les modalités de prise en charge des MNA délinquants.

Même si les MNA pris en charge par l'ASE s'inscrivent dans un processus d'intégration tout à fait normal, quelques cas ont été signalés au titre de la surveillance de la radicalisation. Toutefois, une attention particulière doit être portée à certains MNA, originaires de pays où les influences islamistes sont réelles. Plusieurs facteurs de fragilité pourraient par ailleurs exposer à une éventuelle radicalisation, que ce soit l'état de santé psychique, la situation de jeunes non encore reconnus

mineurs et qui ne sont pas mis à l'abri, voire celle de jeunes non reconnus mineurs livrés à eux-mêmes et en errance. Malgré la sensibilisation des conseils départementaux, leur implication dans la prévention de la radicalisation, de même que la formation à sa détection et à sa prévention devraient être renforcées. La mission observe par ailleurs que la direction de l'administration pénitentiaire et la DPJJ ont mis en place des dispositifs de veille et de détection des signaux de radicalisation paraissant appropriés aux enjeux.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable
Thème 1 : Renforcer la coopération internationale			
1	Créer des groupes de travail dans le cadre des discussions avec les pays d'origine sur le sujet des MNA (n°1)	1	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
Thème 2 : Renforcer les pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement			
2	Renforcer l'encadrement des pratiques en matière d'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement à différents niveaux : - Conférer par la loi une portée générale au principe de l'évaluation globale et pluridisciplinaire, qui serait détaillé dans un décret – *niveau législatif* - Inscrire au plan réglementaire l'obligation de réaliser un entretien médical ou paramédical préalable au premier entretien d'évaluation permettant de déterminer si le jeune a besoin d'un répit (fatigue, faim, santé) (n°13) - Caractériser la pluridisciplinarité et l'imposer au niveau réglementaire (n°14) - Imposer au niveau réglementaire la remise d'une copie du rapport d'évaluation et de l'avis motivé aux jeunes se déclarant MNA à l'issue de leur évaluation (n°16)	1	Ministre chargé de la protection de l'enfance (après concertation au sein du comité de suivi des MNA)
3	Rationaliser le recours aux examens osseux et les utiliser pour identifier les moins de 16 ans et les plus de 21 ans, quelle que soit leur situation (n°17)	2	Ministres de la santé et de la justice
4	Engager une réflexion sur l'opportunité de la création d'un fichier MNA en lien avec l'obligation de transmission des résultats d'évaluation par le président du conseil départemental au préfet figurant au projet de loi « 4D », qui permettrait une meilleure connaissance statistique de la population MNA (*réserve IGAS*) (n°9)	1	Ministres de l'intérieur, de la justice et chargé de la protection de l'enfance
5	Systématiser et harmoniser les contrôles documentaires et biométriques (*réserve IGAS*) – *niveau législatif* Parallèlement, renforcer l'accompagnement des jeunes pour la reconstitution de leur état civil (sans attendre la demande de titre de séjour) (n°10) – *circulaire intérieur et justice* Dans le cadre des règlements européens qui régissent Eurodac, ouvrir la possibilité de la consultation de ce fichier lors du passage des jeunes se déclarant MNA en préfecture dans le cadre de la « procédure AEM » (n°6) (*réserve IGAS et IGJ*)	1	Ministre de l'intérieur (*niveau législatif*), ministre de la justice (*circulaire*)
6	Diffuser aux préfectures une instruction sur la conduite à tenir en matière d'état civil et de fraude documentaire pour tous les pays dans lesquels se posent des difficultés sérieuses (n°11)	1	Ministre de l'intérieur
7	Tout au long du parcours des jeunes se déclarant MNA, systématiser le recours à l'interprétariat dès qu'il apparaît que le jeune ne comprend pas parfaitement le français ou n'est pas en mesure de pleinement se faire comprendre ; étendre à la procédure AEM le marché d'interprétariat par téléphone prévu pour les demandes d'asile (n°15)	2	Etat et conseils départementaux

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable
8	Compléter les critères pris en compte pour le calcul de la clé de répartition : (i) critère du « stock » de MNA (dont les jeunes majeurs bénéficiant de contrats jeunes majeurs) et (ii) critère relatif à la part des dépenses sociales du conseil départemental et systématiser l'information de la MMNA sur les liens du jeune avec le territoire où il a été évalué et sur ses aspirations professionnelles, afin d'en tenir compte dans la procédure de péréquation (n°18)	1	Ministres de la justice, chargé de la protection de l'enfance et chargé des collectivités locales
Thème 3 : Mettre en place un pilotage et une gouvernance de la stratégie nationale MNA			
9	Créer un délégué interministériel ou un SG permanent du comité de suivi chargé de rédiger la « stratégie nationale de prise en charge des MNA », de coordonner les administrations centrales et de mettre en place un outil statistique national de suivi (n°20)	1	Premier ministre (si délégué), ministres de la justice, de l'intérieur et chargé de la protection de l'enfance (si SG permanent)
10	Dans le cadre de la « stratégie nationale MNA » et de sa déclinaison dans des conventions Etat / conseils départementaux, prévoir de : - mettre en place des « maraudes mixtes », disposant des compétences permettant de présenter les enjeux de l'évaluation, afin d'« accrocher » les MNA en errance (n°2) - mettre en place une incitation financière en faveur des conseils départementaux mettant à l'abri les jeunes se déclarant MNA dans des établissements adaptés (hors hôtels) (n°4) - rappeler le fait que les MNA disposent d'un PPE et d'un référent désigné (n°26) - inciter à la mise en place de contrats jeune majeur à destination des MNA (n°36) - diffuser la pratique de Paris (Etat et Ville) en développant des solutions d'hébergement pour les « mijeurs » en recours les plus vulnérables, cofinancées par l'Etat et les conseils départementaux (n°38) - encourager des rapprochements entre les services de l'Etat (préfectures, DTPJJ, DISP) et conseils départementaux, afin de développer l'évaluation des jeunes sous main de justice se déclarant MNA (n°43) - définir des lignes directrices concernant les familles d'accueil bénévoles, y compris pour l'examen de la demande d'accès au séjour des MNA accueillis par ces familles	1	Ministres de la justice, chargé de la protection de l'enfance, chargé des collectivités locales

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable
11	Réunir le comité de suivi interministériel des MNA et mettre les sujets suivants à l'ordre du jour : - l'accueil provisoire d'urgence et les pratiques de refus de certains conseils départementaux (n°3) - la définition du contenu de l'accompagnement social (n°5) - la discussion sur le guide de bonnes pratiques, avant le cas échéant de l'adapter ; dans un second temps, diffuser plus largement le guide (communication/information et formations) et le compléter par une « boîte à outils » (FAQ, fiches opérationnelles, animation de communauté de pratiques) (n°7) - le recours à AEM (rappel de la règle du faisceau d'indices et du fait que la consultation des fichiers reste un de ses éléments, parmi d'autres) et la définition des modalités de l'accompagnement des jeunes pour l'accès à la procédure AEM en préfecture) (n°8) - la problématique des évaluations flash / pré-évaluations (n°12) - l'adaptation des critères pris en compte pour le calcul de la clé de répartition (n°18) - le fait de confier au comité de suivi interministériel une mission renforcée d'observation des pratiques de réévaluation (n°20)	1	Ministres de l'intérieur, de la justice, chargé de la protection de l'enfance, chargé des collectivités locales
Thème 4 : Sécuriser la situation juridique des MNA			
12	Clarifier les règles en matière d'accès à un compte bancaire pour les MNA (n°21)	1	Ministre de l'Economie et des Finances
13	Faire aboutir les travaux interministériels en cours afin de développer le recrutement et la formation des administrateurs *ad hoc* (n°22)	2	Ministres de l'intérieur, de la justice, chargé de la protection de l'enfance
14	Généraliser l'élaboration de protocoles internes aux TJ pour favoriser l'articulation des compétences et renforcer l'expertise et la désignation d'un référent MNA au sein des TJ et des cours d'appel (siège et parquet) ; Réunir les référents MNA des TJ du ressort de la cour d'appel afin d'identifier les bonnes pratiques, harmoniser les procédures et effectuer un suivi des protocoles ; Définir un circuit court au sein des TJ et des CA afin d'accélérer le traitement des procédures concernant les MNA avec la création d'un indicateur de suivi (n° 23, 24, 25)	1	Ministre de la justice
Thème 5 : Améliorer la prise en charge des MNA			
15	S'agissant de l'hébergement dans le « diffus » ou « semi-autonome », une évaluation détaillée des coûts pourrait être produite par la DGCS, sous l'autorité du délégué interministériel ou du SG permanent du comité de suivi (cf. *supra*). Le cas échéant, une norme définissant un standard de qualité cible pour apporter un accompagnement de qualité aux MNA pourrait être défini (n°27)	2	Ministre chargé de la protection de l'enfance
16	Réunir le groupe de travail qui aura pour objectif d'élaborer un référentiel national réglementaire pour la première évaluation des besoins en santé, qui sera accompagné par un guide des bonnes pratiques en matière d'évaluation des premiers besoins en santé ; puis en assurer une diffusion large auprès des conseils	1	Ministres de la santé et chargé de la protection de l'enfance, chargé des collectivités locales

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable
	départementaux et des ARS, qui devront se positionner en appui des conseils départementaux (n°28) : - il comprendra un bilan de santé initial devrait comprendre une évaluation des besoins en santé mentale des jeunes (n°30) - la mise à disposition d'un carnet de santé dès la phase de mise à l'abri, selon un format devant être défini au niveau national dans le cadre du groupe de travail, sera systématisée (n°34)		
17	Systématiser l'ouverture de droits à l'assurance maladie *via* la PUMA et la CSS dès la phase d'accueil provisoire d'urgence et maintenir les droits de sécurité sociale pour les jeunes se déclarant MNA non admis à l'ASE et en recours judiciaire – les « mijeurs » (n°29)	1	Ministres de la santé et chargé de la protection de l'enfance
18	Introduire dans la formation des évaluateurs une sensibilisation aux questions relatives au psycho-traumatisme (n°31) et diffuser des outils normalisés pour l'évaluation des psycho-traumatismes (les outils existants ne sont pas connus et utilisés de tous) (n°32)	1	Ministres de la santé, de la justice, chargé de la protection de l'enfance, chargé des collectivités locales
19	A titre expérimental, mettre en place une équipe mobile qui se rende dans les structures d'accompagnement des MNA, non pas pour prendre en charge mais pour former les équipes locales (sous l'égide des centres régionaux du psycho-trauma (CRP) et la coordination nationale du CNRR) (n°33)	2	Ministres de la santé, chargé de la protection de l'enfance
20	Organiser dès que possible l'accès aux tests CASNAV pour les jeunes se déclarant mineurs, reconnus mineurs en attente d'orientation ou en cours de procédure de reconnaissance de minorité et d'isolement (n°35)	1	Ministres de l'éducation, chargé de la protection de l'enfance
Thème 6 : Organiser la prise en charge des « mijeurs »			
21	Rédiger une circulaire, inspirée de la note d'instruction de l'ARS Ile-de-France du 15 juillet 2019, rappelant aux structures de soins les conditions dans lesquelles elles peuvent prendre en charge les jeunes se déclarant MNA (n°39)	2	Ministres de la santé, chargé de la protection de l'enfance
22	Délivrer une autorisation provisoire de séjour par la préfecture en cas de non-admission à l'ASE, dans l'attente d'une décision judiciaire (renouvelable jusqu'à décision définitive) (n°40)	1	Ministre de l'intérieur
Thème 7 : Améliorer l'accès au séjour des MNA			
23	Systématiser la mise en place de « référents MNA » au sein des préfectures et des conseils départementaux qui assureraient la liaison entre les services et garantiraient un mode collaboratif de la relation Etat-Département sur la sortie du parcours des MNA (n°41)	2	Ministres de l'intérieur, chargé des collectivités locales et conseils départementaux
24	Compléter la circulaire du 21 septembre 2020 sur deux points : (i) en indiquant que l'examen du parcours de formation et de l'insertion professionnelle et sociale doit être privilégiée pour la délivrance du titre sauf fraude manifeste et trouble à l'ordre public ; (ii) en prévoyant que pour les jeunes de plus de 17 ans, une durée suffisante soit laissée pour achever une formation (six mois au-delà des 18 ans) en fixant un nouveau rendez-vous avant 19 ans (n°42)	1	Ministre de l'intérieur

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable
Thème 8 : Identifier et traiter le problème de la délinquance des MNA			
25	Inscrire dans les DDSP et les groupements de gendarmerie les plus concernés la priorité de la lutte contre la délinquance des MNA et le démantèlement des réseaux (n°44)	1	Ministre de l'intérieur
26	Prioriser la formation à la lutte contre la TEH des parquets et forces de sécurité intérieure (n°45)	1	Ministres de l'intérieur et de la justice
27	Mettre en œuvre à moyen terme un schéma national de répartition des MNA délinquants par les services de la DAP, en lien avec la DPJJ, dès l'écrou initial, sur la base d'une cartographie des établissements susceptibles d'accueillir les MNA (n°46)	2	Ministre de la justice
28	Expérimenter un dispositif de prise en charge des addictions et des traumas à l'aide d'équipes mobiles et renforcer la dimension pluridisciplinaire (interprètes, professionnels de l'addictologie, infirmiers et psychologues) au sein d'un CEF et d'un EPM (n°47)	1	Ministres de la justice et de la santé
29	Réaffirmer le principe de la double mesure AE/PJJ chaque fois qu'un mineur est incarcéré et en détailler les modalités par voie de protocole entre les tribunaux judiciaires, les DTPJJ et les DISP (n°48)	1	Ministre de la justice
30	Développer et évaluer l'ensemble des expérimentations de mise en place de structures fermées adaptées qui permettent de couper les jeunes des réseaux et les libérer durablement de l'emprise vécue (n°49)	1	Ministre de la justice
Thème 9 : Faire face au risque de radicalisation			
31	Systématiser et renforcer la formation des personnels des conseils départementaux (notamment au sein de l'ASE) ou des structures intervenantes dans l'évaluation et la prise en charge (n°50)	2	Ministres de l'intérieur et chargé des collectivités locales
32	Prévoir la représentation effective à un niveau de représentation approprié des conseils départementaux dans les CLIR, comme dans les CPRAF (n°51)	1	Ministres de l'intérieur et chargé des collectivités locales

SOMMAIRE

SYNTHESE **3**

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION **9**

RAPPORT **19**

1 PRESENTATION GENERALE DES MINEURS NON ACCOMPAGNES ACCUEILLIS A L'ASE ET DU CADRE JURIDICO-FINANCIER DE LEUR PRISE EN CHARGE **21**

1.1 LES STATISTIQUES RELATIVES AUX MNA SONT SUIVIES PAR DIFFERENTS ACTEURS 21

1.1.1 Après une forte augmentation du nombre d'arrivées jusqu'en 2018, le nombre d'admissions à l'ASE s'est stabilisé en 2019, 2020 étant une année à part du fait de la fermeture des frontières pour raisons sanitaires *21*

1.1.2 Le nombre de jeunes se présentant comme MNA est plus difficile à estimer *22*

1.1.3 Les MNA, presque exclusivement de sexe masculin, restent majoritairement issus de quelques pays d'Afrique subsaharienne, même si les derniers mois ont vu une augmentation de la part des jeunes Maghrébins *23*

1.1.4 La grande majorité des MNA a plus de 15 ans et sont à plus de 95 % des garçons *24*

1.1.5 Les MNA représentent une part significative des jeunes accueillis à l'ASE, particulièrement dans certains territoires et singulièrement pour la tranche des 15-18 ans *24*

1.2 LA PRISE EN CHARGE DES MNA A ETE PROGRESSIVEMENT ENCADREE PAR DIVERSES DISPOSITIONS CONVENTIONNELLES, CONSTITUTIONNELLES, LEGALES ET REGLEMENTAIRES 25

1.2.1 La convention internationale des droits de l'enfant consacre l'intérêt supérieur de l'enfant, dont la loi française définit les modalités de mise en œuvre pour les MNA *25*

1.2.2 Les mécanismes de prise en charge des MNA ont été consolidés au niveau législatif à partir de 2016 ..... *26*

1.3 L'ETAT COMPENSE UNE PARTIE DES DEPENSES ENGAGEES PAR LES CONSEILS DEPARTEMENTAUX AU TITRE DE LA MISE A L'ABRI / EVALUATION DES JEUNES SE DECLARANT MNA ET DE LEUR PRISE EN CHARGE 27

1.3.1 La compensation financière par l'Etat de l'évaluation et de l'accueil provisoire d'urgence a été renforcée en 2019 ..... *27*

1.3.2 Un dispositif de compensation de l'augmentation des dépenses associées à la prise en charge pérenne des MNA a par ailleurs été mis en place à partir de 2018 ..... *28*

1.3.3 Les crédits versés par l'Etat en compensation de l'évaluation, de la mise à l'abri et de la prise en charge pérenne des MNA sont liés aux flux d'arrivée *29*

2 DEPART DU PAYS D'ORIGINE, PARCOURS MIGRATOIRE ET ENTREE SUR LE TERRITOIRE DES MNA **29**

2.1 LES MOTIVATIONS DE LA VENUE VERS LA FRANCE 29

2.2 PARCOURS MIGRATOIRE 31

2.2.1 La voie aérienne est de moins en moins empruntée *31*

2.2.2 Les MNA arrivent pour l'essentiel en Europe par les routes de la Méditerranée, terrestres et maritimes *31*

2.3 ENTREE SUR LE TERRITOIRE 33

2.3.1 La voie aérienne *33*

2.3.2 Les voies terrestres et maritimes *33*

2.4 LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRREGULIERE ET LES MNA 34

2.5 LES MNA ARRIVANT EN FRANCE DEMANDENT PEU L'ASILE 34

3 L'ACCUEIL PROVISOIRE D'URGENCE DES JEUNES SE DECLARANT MINEURS NON ACCOMPAGNES **36**

3.1 UN CADRE JURIDIQUE ET UN FINANCEMENT PROGRESSIVEMENT CONSOLIDES AU COURS DES DERNIERES ANNEES 36

3.2 LES JEUNES SE DECLARANT MNA SE DIRIGENT VERS LES DEPARTEMENTS SELON DES LOGIQUES DIVERSES 37

3.3 CERTAINS MINEURS ECHAPPENT A LA PRISE EN CHARGE ASE DES LA PHASE DE L'ACCUEIL PROVISOIRE D'URGENCE 38

3.4 L'OBLIGATION D'ACCUEIL INCONDITIONNEL DES JEUNES N'EST PAS SYSTEMATIQUEMENT RESPECTEE PAR CERTAINS DEPARTEMENTS 38

3.5 LES MODALITES DE MISE A L'ABRI SONT HETEROGENES D'UN DEPARTEMENT A L'AUTRE 39

3.5.1 Pendant la phase d'accueil provisoire d'urgence, plus d'un tiers des jeunes se déclarant MNA est mis à l'abri à l'hôtel *39*

3.5.2 L'accompagnement social et sanitaire lors de la phase de mise à l'abri est hétérogène et souvent peu développé ... 41

4 L'EVALUATION DE LA MINORITE ET DE L'ISOLEMENT DES JEUNES SE DECLARANT MINEURS NON ACCOMPAGNES ... 42

4.1 LE CADRE JURIDIQUE DE L'EVALUATION DE LA MINORITE ET DE L'ISOLEMENT A ETE RECEMMENT COMPLETE ... 42

4.1.1 L'évaluation de la minorité et de l'isolement s'appuie sur un « faisceau d'indices » ... 42

4.1.2 Les investigations relatives à l'évaluation de minorité et d'isolement ont été complétées en 2019 par la création du traitement automatisé de données à caractère personnel « AEM » ... 44

4.2 MALGRE CET ENCADREMENT RENFORCE, LA PROCEDURE D'EVALUATION DE LA MINORITE ET DE L'ISOLEMENT RESTE INEGALEMENT APPLIQUEE SELON LES DEPARTEMENTS ... 46

4.2.1 Les pratiques divergent s'agissant des « informations fournies au président du conseil départemental par le représentant de l'Etat » ... 47

4.2.2 Les modalités de mise en œuvre de l'évaluation sociale sont particulièrement hétérogènes ... 53

4.2.3 Le recours aux examens d'âge osseux continue de soulever des interrogations et faire l'objet de pratiques divergentes ... 58

4.3 LA PROCEDURE DE PEREQUATION NATIONALE POURRAIT ETRE AMELIOREE ... 62

4.4 LE FICHIER AEM NE TRAITE QUE LA QUESTION DES REEVALUATIONS A L'INITIATIVE DES JEUNES, PAS CELLE DES REEVALUATIONS A L'INITIATIVE DES DEPARTEMENTS D'ACCUEIL ... 64

4.5 AU TOTAL, LES TAUX D'EVALUATION DE LA MINORITE ET DE L'ISOLEMENT SONT TRES VARIABLES EN FONCTION DES DEPARTEMENTS, COMME LA DUREE DES EVALUATIONS, QUI A CEPENDANT GLOBALEMENT REDUIT ... 64

4.5.1 Des taux d'évaluation de la minorité et de l'isolement variables ... 64

4.5.2 Une durée d'évaluation moyenne de 16 jours, qui reste néanmoins hétérogène selon les départements ... 66

4.6 LA MISSION IDENTIFIE UN SOCLE D'EVOLUTIONS SOUHAITABLES POUR AMELIORER ET HARMONISER L'EVALUATION DE LA MINORITE ET DE L'ISOLEMENT, POUVANT ETRE COMPLETEES PAR DEUX SCENARIOS ALTERNATIFS ... 66

4.6.1 Le renforcement des pratiques associé à la définition d'une stratégie nationale et à un pilotage renforcé constituent le socle des recommandations de la mission ... 67

4.6.2 Scénario 1 : Statu quo institutionnel création d'une commission consultative départementale de l'examen de la minorité et de l'isolement ... 71

4.6.3 Scénario 2 : création d'une Cour départementale de l'examen de la minorité et de l'isolement ... 74

5 LA SECURISATION DU STATUT JURIDIQUE ET LA PRISE EN CHARGE DANS LA DUREE DU JEUNE REVENDIQUANT SA PROTECTION ... 75

5.1 UNE COMPETENCE EXCLUSIVE DE L'AUTORITE JUDICIAIRE POUR STATUER SUR LA MINORITE ET L'ISOLEMENT ... 75

5.1.1 L'impact de la décision du président du conseil départemental sur la détermination du statut du jeune ... 75

5.1.2 Les cadres d'intervention du juge des enfants et du juge aux affaires familiales (juge des tutelles) sont strictement délimités en droit positif ... 77

5.1.3 Les articulations des compétences judiciaires doivent être explicitées auprès des interlocuteurs des tribunaux judiciaires ... 81

5.2 LES TRIBUNAUX JUDICIAIRES ET LES COURS D'APPEL DOIVENT ACQUERIR UNE PLUS GRANDE SPECIALISATION ... 82

5.2.1 La généralisation de la désignation de référents MNA au sein des tribunaux judiciaires et des cours d'appel et l'élaboration de protocoles ... 82

5.2.2 La création d'un circuit pour le traitement des procédures concernant les MNA à tous les stades de la procédure judiciaire ... 84

6 LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES SE DECLARANT MNA ... 84

6.1 LA DESIGNATION D'UN REFERENT ET LA DEFINITION D'UN PROJET POUR L'ENFANT (PPE) SEMBLENT RELATIVEMENT MOINS FREQUENTS POUR LES MNA QUE POUR LES AUTRES JEUNES ... 85

6.2 UNE FOIS ADMIS A L'ASE, LES MNA SONT REGULIEREMENT HEBERGES DE FAÇON SPECIFIQUE, QUE CE SOIT A L'HOTEL OU DANS LE « DIFFUS » ... 86

6.2.1 Les MNA constituent le contingent principal des jeunes hébergés dans des hôtels par l'ASE ... 86

6.2.2 La mise à l'hôtel des MNA est justifiée par des motifs inégalement revendiqués ... 87

6.2.3 Les MNA sont régulièrement placés dans des structures spécialement créées pour les accueillir, en particulier dans des appartements en colocation ... 88

6.2.4 Le recours croissant aux familles d'accueil bénévoles et aux tiers dignes de confiance doit faire l'objet d'une attention particulière ... 89

6.3 LA QUALITE DE LA PRISE EN CHARGE SANITAIRE DES JEUNES SE DECLARANT MNA APPARAIT HETEROGENE 89
6.3.1 L'état de santé des jeunes se déclarant MNA, peu étudié, apparaît cependant particulièrement précaire 89
6.3.2 La prise en charge sanitaire des jeunes se déclarant MNA est fortement dépendante de leur admission ou non à l'ASE 92
6.3.3 La prise en charge des problèmes psychiatriques, notamment liés au psycho-trauma, soulève des difficultés importantes 96
6.3.4 Plusieurs enjeux transversaux doivent être bien appréhendés par l'ensemble des parties prenantes 97
6.4 LES MNA RENCONTRENT DES DIFFICULTES POUR ACCEDER A L'EDUCATION 99
6.4.1 Un cadre juridique qui s'enrichit et des modalités d'accueil qui s'adaptent au fil du temps 99
6.4.2 Des freins à l'accès à la scolarité dont les conséquences peuvent obérer l'avenir du jeune 103
6.5 L'ACCES A LA FORMATION QUALIFIANTE DETERMINE DANS UNE LARGE MESURE L'AVENIR DES MNA 105
6.5.1 Le cadre juridique de l'accès au séjour détermine les choix d'orientation en matière d'insertion professionnelle 105
6.5.2 Le parcours d'insertion professionnelle des MNA peut s'avérer complexe, principalement du fait de contraintes administratives 107
6.5.3 Les MNA et ex-MNA s'insèrent dans des filières économiques en tension 109

7 LA SITUATION PRECAIRE DES JEUNES NON-ADMIS A L'ASE QUI CONTINUENT A REVENDIQUER LEUR MINORITE (LES « MIJEURS ») 110

7.1 LA PRISE EN CHARGE DES « MIJEURS » EST LARGEMENT PORTEE PAR LES ONG 111
7.2 LES « MIJEURS » RENCONTRENT DES DIFFICULTES IMPORTANTES POUR ACCEDER A DES SOLUTIONS D'HEBERGEMENT 111
7.3 L'ACCES A LA SANTE EST PARTICULIEREMENT PROBLEMATIQUE POUR LES JEUNES SE DECLARANT MNA QUI NE SONT PAS ADMIS A L'ASE 112
7.3.1 La prise en charge sanitaire des « mijeurs » soulève des enjeux particuliers 112
7.3.2 La prise en charge sanitaire des jeunes se déclarant MNA non admis à l'ASE, s'appuie donc principalement sur les PASS et les ONG 114
7.4 L'ACCES A L'EDUCATION DES « MIJEURS » EST LARGEMENT PORTE PAR DES INITIATIVES PRIVEES 114
7.5 LA CREATION D'UNE AUTORISATION PROVISOIRE DE SEJOUR POUR LES « MIJEURS » METTRAIT FIN A DES SITUATIONS DE NON-DROIT 115

8 LA DERNIERE ETAPE DANS LE PARCOURS DES MNA : LA DELIVRANCE DES TITRES DE SEJOUR 116

8.1 UN PASSAGE OBLIGE REGI PAR DES REGLES STRICTES 117
8.1.1 Le schéma de délivrance d'un titre de séjour à un MNA 117
8.1.2 Des statistiques imparfaites qui suggèrent les difficultés rencontrées par les MNA 118
8.2 LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES MNA 120
8.2.1 Les départements signalent des difficultés de traitement des demandes de titres de séjour par les MNA ... 120
8.2.2 Les ONG qui viennent en soutien aux MNA soulignent de manière concomitante les difficultés rencontrées dans ce cadre 121
8.3 LES PRATIQUES DES PREFECTURES REFLETENT CES DIFFICULTES 122
8.3.1 Des décisions de plus en plus contestées devant la juridiction administrative 122
8.3.2 Des contrôles qui ne sont pas toujours bien fondés : l'exemple des attaches familiales 122
8.3.3 Des bonnes pratiques identifiées 123
8.4 LES PISTES D'AMELIORATION 123
8.4.1 La circulaire du 21 septembre 2020 a clarifié les pratiques mais ne règle pas toutes les difficultés rencontrées par les MNA 123
8.4.2 La circulaire du 21 septembre est cependant contestée par les acteurs du monde associatif 124
8.4.3 Des difficultés persistantes concernant le contrôle de l'état-civil 125

9 LA DELINQUANCE DES JEUNES ETRANGERS SE DISANT MINEURS 126

9.1 DES JEUNES ETRANGERS ERRANTS DANS LES VILLES, TOXICOMANES, DELINQUANTS 127
9.1.1 Ces jeunes sont apparus depuis cinq ans dans plusieurs grandes villes 127
9.1.2 Des jeunes qui sont très mobiles 127
9.1.3 Ces jeunes ont un profil moins uniforme qu'il n'y parait 127
9.1.4 Mais tous ces jeunes apparaissent sous emprise 128
9.2 UNE DELINQUANCE D'OPPORTUNITE 128
9.2.1 Du trafic de cigarettes au vol avec violence 128

9.2.2 Des faits en progression mais un chiffre incertain de « vrais » MNA concernés ... 128
9.2.3 La violence gratuite des faits caractérise cette délinquance ... 131
9.3 UNE DELINQUANCE TRES DIFFICILE A TRAITER ... 131
9.3.1 La mobilisation des élus de certaines villes concernées par le phénomène ... 131
9.3.2 La réponse policière se heurte à la violence des jeunes et au problème de leur identification ... 131
9.3.3 Les services de police et l'autorité judiciaire élaborent progressivement des réponses ... 133
9.4 LA PRISE EN CHARGE DES MNA EN MILIEU FERME ET EN MILIEU OUVERT DOIT ETRE AMELIOREE ... 136
9.4.1 L'étude du traitement pénal reste limitée ... 136
9.4.2 La rationalisation de la répartition des MNA délinquants en milieu carcéral ... 137
9.4.3 Le développement de dispositifs spécialisés dans la prise en charge des troubles psychiatriques et des psycho traumas des MNA sous main de justice ... 140
9.4.4 Une nécessaire intégration de la prise en charge civile dans le traitement pénal pour dynamiser la préparation à la sortie et à l'accès à la majorité ... 141
9.5 LES MNA SOUS L'EMPRISE DE RESEAUX DOIVENT BENEFICIER D'UNE PRISE EN CHARGE ADAPTEE ... 142

10 LA PREVENTION DE LA RADICALISATION ... 143

10.1 LA RADICALISATION DES MNA A RAREMENT ETE IDENTIFIEE AU COURS DES INVESTIGATIONS DE LA MISSION ... 144
10.2 PLUSIEURS FACTEURS DE FRAGILITE POURRAIENT CONTRIBUER A UNE EVENTUELLE RADICALISATION ... 144
10.3 LES PRATIQUES LOCALES NE PARAISSENT PAS TOUJOURS SUFFISAMMENT RIGOUREUSES ... 144
10.3.1 Une formation inégale des acteurs ... 144
10.3.2 Une association et une implication inégales des conseils départementaux ... 145
10.3.3 La situation particulière des MNA sous main de justice ... 145

LETTRE DE MISSION ... 147

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES ... 151

RAPPORT

Introduction

Par une lettre de mission en date du 27 octobre 2020, les ministres de l'Intérieur, de la Justice, des Solidarités et de la Santé, ainsi que le Secrétaire d'Etat chargé de l'enfance et des familles ont saisi les Inspections générales de l'Administration, des Affaires sociales et de la Justice d'une mission d'évaluation de la prise en charge des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés (MNA[1]).

Cette évaluation s'est inscrite dans la continuité de plusieurs missions d'inspections réalisées au cours des quinze dernières années. Après un premier rapport de l'IGAS en 2005, rédigé à un moment où la question de l'accueil de ceux qu'on appelait encore les « Mineurs isolés étrangers » (MIE) émergeait dans le débat public, deux missions inter-inspections, en 2013-2014 puis en 2017-2018, ont principalement porté leur attention sur la phase d'évaluation de minorité et d'isolement des jeunes demandant leur prise en charge par les services des conseils départementaux au titre de l'aide sociale à l'enfance. Les préconisations de la dernière mission en date – menée conjointement avec l'Assemblée des départements de France (ADF), dans un contexte de forte augmentation du nombre d'arrivées et d'interrogations sur les responsabilités respectives de l'Etat et des conseils départementaux en matière d'évaluation / mise à l'abri des jeunes se présentant comme MNA – constituent, pour la plupart d'entre elles, l'armature du dispositif en cours.

Le présent rapport se distingue des précédents *a minima* par deux dimensions principales, qui tiennent notamment au contexte dans lequel les cabinets ont élaboré la lettre de mission :

- (i) pour la première fois, il a été demandé aux inspections de mener une évaluation de l'intégralité du parcours des MNA, et même d'évaluer « *les dispositifs de prise en charge des jeunes en cas de reconnaissance de la majorité* » ainsi que « *les conséquences que peut entraîner la prise en charge erronée de majeurs par le dispositif de protection de l'enfance dans le droit au séjour et la protection qu'offre la France sur son sol* » ; il s'agit ainsi d'une mission dont le périmètre d'étude était particulièrement large ;
- (ii) la lettre de mission mentionnait en outre, parmi les points devant faire l'objet d'une attention particulière, les questions de délinquance et de radicalisation[2].

La mission s'est nourrie de nombreux entretiens au niveau national (cf. liste des personnes rencontrées en annexe) et des réponses à deux questionnaires (un questionnaire adressé aux directeurs des conseils départementaux chargés des questions sanitaires et sociales, *via* l'ANDASS[3], un questionnaire dédié à la problématique de la délinquance, qui a été adressé aux préfets d'Ile-de-France et de départements particulièrement concernées[4]). La mission s'est également déplacée dans

[1] Les mineurs non accompagnés (MNA), désignés jusqu'au début de l'année 2016 comme mineurs isolés étrangers (MIE), sont définis comme les jeunes étrangers de moins de 18 ans privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.
[2] Attentat commis le 25 septembre 2020 sur deux salariés d'une entreprise audiovisuelle implantée dans les anciens locaux de Charlie Hebdo par un « faux MNA » pakistanais ; mission d'information parlementaire créée le 1er juillet 2020 sur les « problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés ».
[3] 18 départements y ont répondu : Alpes-Maritimes, Ardèche, Savoie, Haute-Loire, Aube, Yonne, Vendée, Seine-Saint-Denis, Pas-de-Calais, Rhône, Loiret, Seine-Maritime, Landes, Ain, Haute-Marne, Hautes-Pyrénées, Aude, Loire-Atlantique.
[4] Tous les départements d'Ile-de-France, le Nord, le Rhône, l'Hérault.

huit départements (Paris, Val-d'Oise, Seine-Saint-Denis, Nord, Loire-Atlantique, Gironde, Haute-Garonne, Bouches-du-Rhône) sur 2/3 jours et a rencontré par visioconférences les parties prenantes à la politique de prise en charge des jeunes se déclarant MNA dans un département (Ille-et-Vilaine). Dans ce cadre, les interlocuteurs suivants ont été auditionnés : services de l'Etat (préfet, directions des migrations, PAF, DDSP et groupement de gendarmerie, DDCS, services pénitentiaires, services PJJ), représentants des conseils départementaux (exécutifs et services – évaluation et prise en charge), représentants du tribunal judiciaire du ressort de la ville chef-lieu de département (parquet et siège), des représentants des associations, ainsi que des barreaux. A chaque fois, la mission s'est efforcée de rencontrer des jeunes se déclarant MNA et des MNA confiés à l'ASE afin de recueillir leur point de vue. Plusieurs contributions ont, enfin, été adressées à la mission (cf. annexe dédiée).

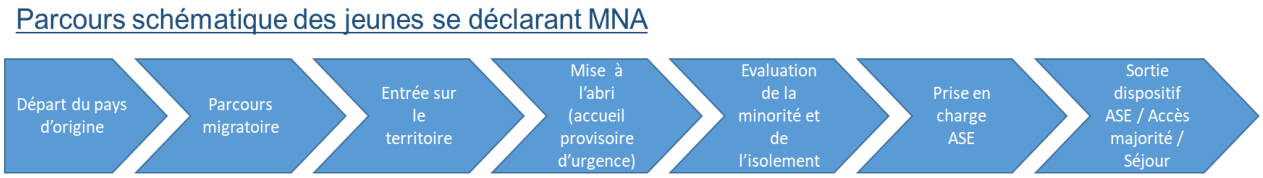
La notion de « parcours » des jeunes se déclarant MNA a guidé les travaux de la mission inter-inspections (cf. Schéma 1, *infra*). La mission inter-inspections a ainsi traité l'ensemble des enjeux qui se posent pour les jeunes se déclarant MNA tout au long de leur parcours :

- Départ du pays d'origine, parcours migratoire et entrée sur le territoire français (cf. partie 2).
- Accès au droit d'asile : cette problématique peut se présenter à chacune des étapes du parcours du jeune se déclarant MNA, mais se pose dès les premiers moments après son entrée sur le territoire français ; la mission a donc décidé de l'aborder dès cette étape du parcours (cf. partie 2.5).
- Mise à l'abri / Accueil provisoire d'urgence (cf. partie 3).
- Evaluation (administrative) de minorité et d'isolement (cf. partie 4).
- Rôle de l'autorité judiciaire pour la sécurisation du statut juridique des jeunes (cf. partie 5).
- Prise en charge (cf. partie 6) : notamment en matière d'hébergement, de santé et d'éducation/insertion professionnelle.
- Accès au séjour au moment de la majorité (cf. partie 8).

Par ailleurs, au-delà de cette approche linéaire en termes de parcours, la mission a été amenée à traiter plusieurs questions transversales, qui seront abordées de façon spécifique :

- Les questions relatives à la santé ainsi qu'à l'accès à l'éducation et à l'insertion professionnelle (et plus généralement à l'accès à l'ensemble des droits) peuvent se poser dès l'entrée sur le territoire, jusqu'à la sortie des dispositifs ASE (avec notamment les questions d'accès aux dispositifs dédiés aux jeunes majeurs).
- La problématique des jeunes non-reconnus mineurs à l'issue de la phase d'évaluation de la minorité et de l'isolement, qui sont néanmoins reconnus mineurs *in fine* par la justice (partie 7).
- Les questions relatives à la prévention de la délinquance (cf. partie 9) et de la radicalisation (cf. partie 10) peuvent se poser tout au long du parcours des jeunes se déclarant MNA.

Schéma 1 : Parcours schématique des jeunes se déclarant MNA



Source : Mission

1 Présentation générale des mineurs non accompagnés accueillis à l'ASE et du cadre juridico-financier de leur prise en charge

1.1 Les statistiques relatives aux MNA sont suivies par différents acteurs[5]

1.1.1 Après une forte augmentation du nombre d'arrivées jusqu'en 2018, le nombre d'admissions à l'ASE s'est stabilisé en 2019, 2020 étant une année à part du fait de la fermeture des frontières pour raisons sanitaires

Comme le soulignait le rapport de la mission bipartite de 2018, « *l'arrivée de mineurs isolés étrangers sur le territoire français n'est pas nouvelle. Les premières arrivées spontanées ont été observées par les autorités publiques au cours des années 1990, notamment vers Paris, la Seine-Saint-Denis ou les Bouches-du-Rhône* ». La période récente, jusqu'en 2018, a néanmoins été marquée par un changement d'échelle avec une forte augmentation du nombre de prises en charge au titre de la protection de l'enfance par les conseils départementaux. A partir de 2019, une stabilisation du nombre d'admissions de MNA à l'ASE a néanmoins été observée, avant une forte chute en 2020 du fait des restrictions sanitaires au franchissement des frontières.

Le nombre de MNA confiés aux conseils départementaux sur décision judiciaire fait l'objet d'un suivi précis de la part de la Mission MNA (MMNA) de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ). Il montre qu'en trois ans il a un peu plus que doublé, l'année 2020, en raison de la pandémie, devant être considérée comme non représentative.

Tableau 1 : Nombre de MNA admis à l'ASE au cours des dernières années[6]

Année	2020	2019	2018	2017	2016
Nombre de MNA confiés sur décisions judiciaires	9 524	16 760	17 022	14 908	8 054

Source : Mission MNA de la DPJJ

[5] A titre principal : Mission MNA de la DPJJ, DGCS (données issues de l'Agence de services et de paiement – ASP), DREES, DGEF, ADF.

[6] Ces données correspondent au flux de personnes reconnues mineures non accompagnées dont la MMNA a eu connaissance. Ils comprennent les sollicitations de l'autorité judiciaire dans le cadre de la répartition nationale mais également les placements directs de l'autorité judiciaire (Juges des enfants/Parquet/juges aux affaires familiales), qui sont transmis *a posteriori* à la MMNA par les conseils départementaux. Il ne s'agit donc pas du nombre de primo-arrivants, c'est-à-dire les personnes se déclarant mineures non accompagnées et mises à l'abri (cf. *infra*).

1.1.2 Le nombre de jeunes se présentant comme MNA est plus difficile à estimer

La grande majorité des jeunes se déclarant MNA se présente devant les services d'évaluation des conseils départementaux et demande à bénéficier d'une prise en charge au titre de la protection de l'enfance. Certains jeunes passent néanmoins « sous les radars » dans la mesure où ils ne demandent pas de prise en charge, notamment une partie notable des MNA délinquants et des victimes de la traite des êtres humains – cf. *infra*.

Leur nombre peut néanmoins être estimé à partir des données de l'Agence des services de paiement (ASP) portant sur les remboursements demandés par les conseils départementaux auprès de l'État pour l'évaluation et la mise à l'abri des jeunes étrangers sollicitant une protection en tant que MNA. Ces données doivent être cependant prises avec prudence, pour différentes raisons :

- Il existe des décalages de plusieurs mois dans les transmissions des demandes de paiement effectuées par les conseils départementaux (d'où l'absence de données consolidées pour 2020).
- Tous les départements ne renseigneraient pas systématiquement les formulaires de remboursement.
- Un jeune peut être comptabilisé plusieurs fois dans différents départements (en cas de réévaluations successives, cf. *infra*).
- La pratique des « pré-évaluations » ou « évaluations flash » (cf. *infra*), qui n'ont pas de fondement juridique mais sont néanmoins réalisées par un certain nombre de services d'évaluation de la minorité et de l'isolement, pourrait également fausser l'estimation (qu'ils soient ou non déclarés par les conseils départementaux, l'Etat ne réalisant pas de contrôle sur cette pratique, en dehors des quelques contrôles annuels IGAS portant sur les services chargés de l'ASE).
- Certains jeunes se déclarant MNA peuvent saisir directement un juge pour enfants, sans passer préalablement par le dispositif d'évaluation de la minorité et de l'isolement des conseils départementaux. Ces données ne sont, par construction, pas comptabilisées par l'ASP et ne sont par ailleurs pas suivies par la Mission MNA de la DPJJ.

Tableau 2 : Nombre de jeunes étrangers se présentant comme MNA devant les conseils départementaux

Année	2020	2019	2018	2017	2016
Nombre de jeunes ayant fait l'objet d'une évaluation par les départements	ND	37 184	51 537	44 588	22 688

Source : Données de l'ASP, transmises par la DGCS

A titre indicatif, l'ADF réalise par ailleurs régulièrement des enquêtes auprès de ses membres et évalue, hors 2020, le volume annuel d'entrées de jeunes se présentant comme MNA comme étant supérieur à 40 000. Ces données doivent néanmoins également être prises avec précaution puisqu'elles comprennent une part significative de double-comptes (les « réévaluations », cf. *infra*), difficile à quantifier.

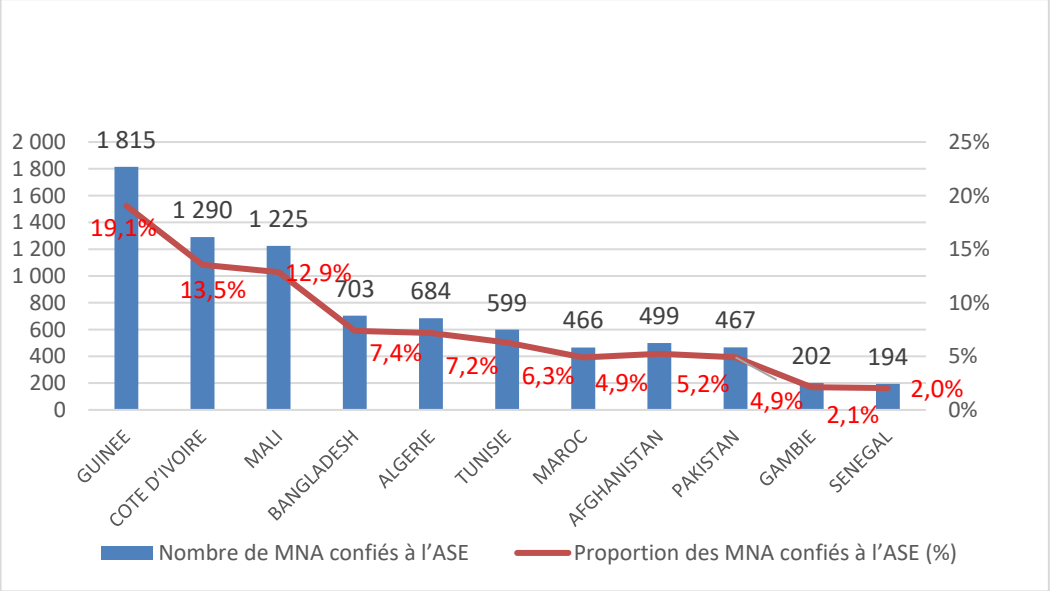
1.1.3 Les MNA, presque exclusivement de sexe masculin, restent majoritairement issus de quelques pays d'Afrique subsaharienne, même si les derniers mois ont vu une augmentation de la part des jeunes Maghrébins

En février 2018, la mission bipartite décrivait ainsi les profils géographiques des MNA accueillis en France : « *Sur la période récente, les pays d'Afrique subsaharienne francophone dominent très largement. En 2017, trois pays représentaient plus de 60 % des arrivants : la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Mali […] En revanche, moins de 5 % des MNA arrivés en France en 2017 étaient originaires d'Afghanistan alors que les jeunes Afghans représentent à l'échelle européenne plus de 50 % des MNA* ».

En 2020, s'ils ont continué à représenter une partie très significative des MNA accueillis par les services de l'ASE, les MNA issus de Guinée, de Côte d'Ivoire et du Mali ne représentaient plus que 49,6 % du flux d'accueil. Le nombre de Guinéens admis à l'ASE est ainsi passé de 4 135 en 2019 à 1 815 en 2020 (soit une baisse de 56 %) ; le nombre de Maliens est passé de 3 903 en 2019 à 1 225 en 2020 (-69 %) ; le nombre d'Ivoiriens est passé de 2 206 à 1290 (-42 %).

L'année 2020 constitue une année particulière du fait des contraintes aux franchissements des frontières liées à la mise en place de mesures pour lutter contre la pandémie de Covid-19. Néanmoins, le nombre d'arrivées de MNA de certaines nationalités n'a pas diminué de façon comparable. S'agissant en particulier des trois pays du Maghreb, le nombre total d'arrivées a simplement baissé de 1,7 %. En conséquence, leur poids dans le flux de MNA accueillis à l'ASE est passé de 10,6 % en 2019 à 18,4 % en 2020.

Graphique 1 : Pays d'origine des MNA confiés à l'ASE en 2020



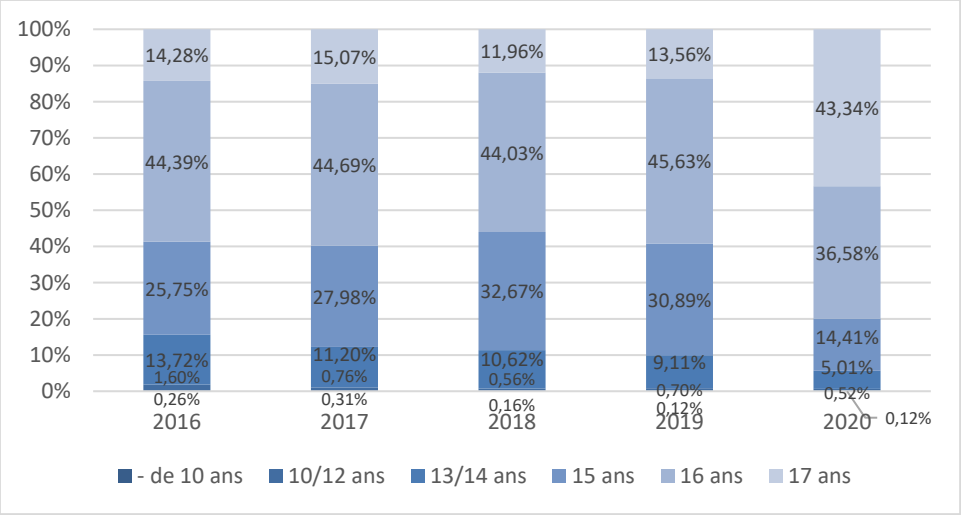
Source : Mission MNA de la DPJJ

1.1.4 La grande majorité des MNA a plus de 15 ans et sont à plus de 95 % des garçons

En 2020, selon les données de la MMNA, près de 94 % des MNA admis à l'ASE avaient plus de 15 ans, et 80 % plus de 16 ans. Cette dernière proportion était bien moindre au cours des années précédentes : 59 % en 2019, 56 % en 2018, 60 % en 2017, 59 % en 2016.

L'évolution est particulièrement marquante s'agissant de la classe d'âge des jeunes âgés de 17 ans au moins au moment de leur admission à l'ASE. L'année 2020 ne peut certes être considérée comme représentative, en raison des conditions sanitaires particulières et des fermetures de frontières qui en ont découlé. Néanmoins, la mission souligne la forte augmentation de la proportion de MNA admis à l'ASE de plus de 17 ans : 43 % en 2020, contre 13,5 % en 2019, 12 % en 2018, 15 % en 2017. La catégorie des jeunes âgés de 16 ans était la plus importante au cours des années précédentes (autour de 45 %). Cette évolution n'est peut-être que conjoncturelle et pourrait refléter les difficultés particulières associées aux parcours migratoires en temps de pandémie. Néanmoins, cette forte proportion d'arrivée de MNA proches de la majorité soulèvera probablement des questions importantes en matière de prise en charge des jeunes à l'ASE et d'accès au séjour (cf. *infra*), du fait de la brièveté du temps utile à la construction d'un parcours d'intégration.

Graphique 2 : Répartition par âge des MNA accueillis à l'ASE



Source : Mission MNA de la DPJJ

En 2019, les MNA étaient à 95,5 % des garçons (soit 16 009) et à 4,5 % des filles (soit 751) ; ces dernières étant très souvent victimes de la traite des êtres humains et leur nombre probablement sous-estimé.

1.1.5 Les MNA représentent une part significative des jeunes accueillis à l'ASE, particulièrement dans certains territoires et singulièrement pour la tranche des 15-18 ans

Chaque année, les conseils départementaux transmettent, avant le 31 mars, à la MMNA le nombre total de MNA accueillis dans leurs établissements au 31 décembre de l'année précédente (le « stock »), afin d'établir le calcul de la clé de répartition du mécanisme de péréquation nationale (cf. *infra*). Jusqu'à 2019, le nombre de MNA accueillis par les établissements de l'ASE a crû de façon constante, pour atteindre 31 009 au 31 décembre.

Les dernières données collectées par la MMNA transmises à la mission font état d'une forte baisse du nombre de MNA placés dans des établissements de l'ASE au 31 décembre 2020, de plus de 32 %. Considérant le nombre de MNA nouvellement confiés aux conseils départementaux au cours de l'année 2020 (9 524), le nombre de MNA ayant atteint la majorité au cours de l'année dernière s'élèverait à plus de 17 000[7]. Cette estimation paraît conforme aux flux d'arrivée des années précédentes (autour de 17 000 en 2018 et 2019).

Tableau 3 : Nombre de MNA accueillis dans les établissements de l'ASE

Année	2020	2019	2018	2017	2016
Nombre de MNA pris en charge par les départements (« Stock »)	23 461	31 009	28 411	20 950	13 020

Source : Mission MNA de la DPJJ

En outre, selon l'ADF, 15 à 20 % des effectifs pris en charge par les services de l'ASE sont des MNA.

Le poids des MNA dans la population des jeunes hébergés à l'ASE est encore plus significatif, puisqu'à la différence des autres jeunes suivis par l'ASE, ils sont tous hébergés. Dans un rapport de mai 2020 sur les jeunes hébergés dans les établissements de l'ASE[8], la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des Solidarités et de la Santé estimait ainsi que 19 % des jeunes hébergés par l'ASE étaient des MNA.

1.2 La prise en charge des MNA a été progressivement encadrée par diverses dispositions conventionnelles, constitutionnelles, légales et réglementaires

1.2.1 La convention internationale des droits de l'enfant consacre l'intérêt supérieur de l'enfant, dont la loi française définit les modalités de mise en œuvre pour les MNA

1.2.1.1 L'intérêt supérieur de l'enfant doit être recherché

Par son observation générale n°14 de 2013 sur l'article 3 §1 de la CIDE[9], le comité des droits de l'enfants de l'ONU a souligné que l'enfant disposait d'un « *droit à ce que son intérêt supérieur soit évalué et soit une considération primordiale dans toutes les actions ou décisions qui le concernent* ».

Au niveau français, le Conseil constitutionnel s'est fondé sur les alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 pour poser une obligation constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant[10].

[7] Nota : 31 009 + 9 524 – 23 461 = 17 072. En effet, les jeunes accueillis à l'ASE en tant que jeunes majeurs ne sont, pour le moment, pas comptabilisés par la MMNA.
[8] « 61 000 enfants, adolescents et jeunes majeurs hébergés fin 2017 dans les établissements de l'aide sociale à l'enfance », Elisa ABASSI, Dossiers de la DREES, n°55, mai 2020.
[9] https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=1871.
[10] Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019.

1.2.1.2 L'obligation de protection des MNA est consacrée par le droit international et la loi française

L'article 20 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) impose aux Etats d'assurer la protection des enfants isolés : « *tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciale de l'État* ».

En droit français, l'article L. 112-3 (alinéa 5) du Code de l'action sociale et des familles (CASF)[11], retient la notion de « mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille » et fonde la compétence de l'ASE pour leur prise en charge : « *La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge.* » Ainsi, même si la condition d'extranéité n'apparaît pas de façon explicite dans la loi, un MNA une personne de moins de 18 ans, n'ayant pas la nationalité française et qui se trouve séparée des titulaires de l'autorité parentale sur le territoire français.

Les MNA sont considérés comme des mineurs en danger au titre de l'article 375 du Code Civil qui dispose que « *si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducatives peuvent être ordonnées* ».

1.2.2 Les mécanismes de prise en charge des MNA ont été consolidés au niveau législatif à partir de 2016

La « Circulaire Taubira » (2013) est la première à avoir mis en place un mécanisme de « péréquation nationale » :

- Le 31 mai 2013, un protocole entre l'Etat et l'ADF et une circulaire du Garde des Sceaux ont posé les bases d'un dispositif national, visant à organiser une solidarité interdépartementale dans l'accueil des MNA. Un mécanisme de répartition géographique a ainsi été mis en place et confié à une cellule nationale créée au sein de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), la « Mission MNA », saisie par les magistrats appelés à prendre une décision de placement.
- Saisi par plusieurs départements, le Conseil d'Etat, dans une décision du 30 janvier 2015 a validé le principe même de la coordination nationale. Toutefois, il a partiellement annulé la circulaire du 31 mai 2013, au motif que la clé de répartition géographique n'était pas prévue par la loi.

La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance a donné une base législative au mécanisme de répartition géographique. La lecture conjointe de l'article 375-5 du code civil et de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) présente ainsi le mécanisme de péréquation nationale :

- Troisième alinéa de l'article 375-5 du code civil : « *Lorsqu'un service de l'aide sociale à l'enfance signale la situation d'un mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa*

[11] Modifié par l'article 1er de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

famille, selon le cas, le procureur de la République ou le juge des enfants demande au ministère de la justice de lui communiquer, pour chaque département, les informations permettant l'orientation du mineur concerné. »

- Article L. 221-2-2 du CASF : « *Pour permettre l'application du troisième alinéa de l'article 375-5 du code civil, le président du conseil départemental transmet au ministre de la justice les informations dont il dispose sur le nombre de mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille dans le département. 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.* »

A la suite de la loi précitée, un décret[12] puis un arrêté pris en 2016 ont notamment défini le « référentiel national » de l'évaluation de minorité et d'isolement (cf. *infra*). L'arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R.221-11 du code de l'action sociale et des familles a ensuite actualisé les modalités de l'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

Enfin, le décret n°2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes, pris en application de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour « une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie », a créé le fichier d'Aide à l'évaluation de la minorité (AEM)[13] – cf. *infra point 4.1.2*.

1.3 L'Etat compense une partie des dépenses engagées par les conseils départementaux au titre de la mise à l'abri / évaluation des jeunes se déclarant MNA et de leur prise en charge

1.3.1 La compensation financière par l'Etat de l'évaluation et de l'accueil provisoire d'urgence a été renforcée en 2019

Les crédits versés par l'Etat aux conseils départementaux dans le cadre du dispositif d'accueil et de soutien des MNA sont portés par l'action 17 du programme 304 (Inclusion sociale et protection des personnes), dont la DGCS est responsable.

Une réforme du financement de la mise à l'abri et de l'évaluation a été mise en œuvre en 2019, qui a permis de mieux compenser les dépenses engagées par les conseils départementaux pour l'évaluation de la minorité et de l'isolement et l'accueil provisoire d'urgence des jeunes se déclarant MNA :

---

[12] Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

[13] Article L. 611-6-1 CESEDA : « *Afin de mieux garantir la protection de l'enfance et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France, les empreintes digitales ainsi qu'une photographie des ressortissants étrangers se déclarant mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille peuvent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé (…). Le traitement de données ne comporte pas de dispositif de reconnaissance faciale à partir de la photographie. Les données peuvent être relevées dès que la personne se déclare mineure. La conservation des données des personnes reconnues mineures est limitée à la durée strictement nécessaire à leur prise en charge et à leur orientation, en tenant compte de leur situation personnelle.* ».

- Pour les jeunes qui se présentent depuis le 1er janvier 2019, la compensation par l'Etat des dépenses engagées par les conseils départementaux se fait sur la base d'un forfait de 500 euros par jeune évalué[14] – sous réserve que le président du conseil départemental n'ait pas connaissance d'une évaluation antérieure par un autre conseil départemental, et de 90 euros par jour de mise à l'abri pendant 14 jours maximum, puis 20 euros par jour pendant 9 jours maximum : soit un total de 1 940 euros maximum par jeune évalué / mis à l'abri pendant 23 jours (soit, à titre indicatif, 84 euros par jour).
- Cette réforme a remplacé l'ancien dispositif qui correspondait au remboursement de la phase d'évaluation de la minorité et de l'isolement, à hauteur d'un forfait global de 250 euros par jour et par personne, dans la limite de cinq jours, soit un total de 1 250 euros maximum par jeune évalué / mis à l'abri.
- Un arrêté du 23 octobre 2020 pris en application du décret n° 2020-768 du 23 juin 2020 (qui modifie l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles) a conditionné, à compter du 1er janvier 2021, la majeure partie de la participation forfaitaire de l'État (le forfait passe à 100 euros) à la signature par le président du conseil départemental d'une convention avec le préfet (c'est-à-dire au recours au fichier AEM).

1.3.2 Un dispositif de compensation de l'augmentation des dépenses associées à la prise en charge pérenne des MNA a par ailleurs été mis en place à partir de 2018

Dans un contexte budgétaire difficile, les conseils départementaux ont sollicité l'Etat pour faire face à l'augmentation importante du nombre de MNA pris en charge. Un dispositif de contribution exceptionnelle de l'Etat a ainsi été mis en place à partir de 2018 pour compenser les dépenses supplémentaires engagées par les conseils départementaux au titre de la prise en charge pérenne des MNA. Cet accompagnement exceptionnel a ensuite été reconduit d'année en année :

- En 2018, ce montant a été fixé à 12 000 euros par jeune supplémentaire[15] pris en charge par l'ASE au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016 ; le total dépensé s'élevait à 96,2 M€, correspondant à la présence de 8 005 MNA supplémentaires au sein des établissements de l'ASE.
- Cette contribution partielle de l'État aux dépenses de l'ASE a été reconduite en 2019 et en 2020 suivant des modalités moins favorables. Celle-ci est tombée en 2019 à 6 000 euros par jeune pour 75 % des jeunes supplémentaires pris en charge par l'ASE au 31 décembre 2018 par rapport au 31 décembre 2017 – soit, en réalité, 4 500 € par jeune supplémentaire.
- En 2020, cette contribution exceptionnelle de l'État a été une nouvelle fois reconduite, le mode de calcul arrêté en 2018 ayant été pérennisé. Un arrêté du 23 septembre 2020 a fixé le montant dû aux départements à ce titre à 15,8 M€, correspondant à 2 634 MNA supplémentaires pris en charge au 31 décembre 2019 par rapport au 31 décembre 2018[16].

---

[14] Arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la participation forfaitaire de l'Etat à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

[15] L'ADF estime que le coût moyen de la prise en charge d'un MNA au titre de l'ASE est en moyenne de 50 000€ par mineur et par an, couvrant le logement, la nourriture, les frais d'éducation et de formation.

[16] Arrêté du 23 septembre 2020 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2019.

En faisant l'hypothèse d'un coût moyen annuel pour chaque MNA placé à l'ASE de 50 K€ (hypothèse ADF), la contribution de l'Etat de 15,8 M€ en 2020 représenterait ainsi un peu plus de 1 % des dépenses engagées par les conseils départementaux pour la prise en charge des MNA (hors dispositif d'évaluation et de mise à l'abri). Même si cette hypothèse de coût moyen annuel posée par l'ADF représente sans doute une fourchette haute (elle postule un coût moyen journalier de 137 € qui semble assez largement supérieur aux pratiques observées – cf. *infra*), il n'en reste pas moins que la contribution de l'Etat à la prise en charge pérenne des MNA est en effet limitée. Celle-ci n'est cependant que le reflet de la décentralisation de la compétence de protection de l'enfance.

1.3.3 Les crédits versés par l'Etat en compensation de l'évaluation, de la mise à l'abri et de la prise en charge pérenne des MNA sont liés aux flux d'arrivée

Au total, les crédits versés par l'Etat en compensation de l'évaluation, de la mise à l'abri et de la prise en charge pérenne des MNA sont largement dépendants des flux annuels d'arrivée des MNA :

- La compensation par l'Etat des dépenses liées à l'évaluation de la minorité et de l'isolement et à la mise à l'abri est directement corrélée aux flux d'arrivée annuels.
- Le dispositif de compensation des dépenses de prise en charge ASE ne prend lui-même en charge qu'une partie des dépenses supplémentaires de l'année N par rapport à l'année N-1.

Tableau 4 : Crédits consacrés par l'Etat à la compensation des dépenses des conseils départementaux pour l'évaluation, la mise à l'abri et la prise en charge des jeunes se déclarant MNA

	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021
Montant de la participation « amont » (évaluation et mise à l'abri)	48,9 M€	93 M€	50 M€	98 M€
Montant de la participation « aval » (aide exceptionnelle au titre des dépenses d'ASE)	96,2 M€	34 M€	15,8 M€	17 M€
Crédits demandés et dépensés au titre des MNA	145,1 M€	127 M€	65,8 M€	115 M€

Source : Documents budgétaires, DGCS

2 Départ du pays d'origine, parcours migratoire et entrée sur le territoire des MNA

2.1 Les motivations de la venue vers la France

En 2002, la sociologue Angelina Etiemble distinguait six catégories de mineurs étrangers isolés : les exilés, fuyant les guerres, les mandatés par les familles pour gagner de l'argent, les exploités voulant échapper à une vie sous contrainte, les fugueurs fuyant les conflits familiaux, les errants en quête de

moyens de subsistance. En 2012, deux catégories nouvelles étaient ajoutées : le mineur rejoignant une communauté, le mineur aspirant à une émancipation personnelle. L'ensemble de ces motivations se retrouve encore chez les MNA en 2021, de façon alternative ou cumulative, selon les nationalités et les individus. Les raisons de leur émigration restent collectives, mais avec des motivations individuelles qui semblent jouer un rôle plus important qu'en 2012.

Le tableau général des pays d'origine reste celui de régions en grande difficulté. Certains MNA sont en effet « exilés », fuyant aujourd'hui encore des guerres – c'est le cas des jeunes Afghans et Syriens, de jeunes Maliens et Guinéens – mais aussi et de plus en plus des conflits ethniques – au Pakistan, en Côte d'Ivoire – voire des conflits fonciers, pour les Bangladais par exemple. De même, beaucoup de MNA restent « mandatés » par leurs familles pour aller gagner de l'argent qui leur sera transféré. La direction de la coopération internationale (DCI) de la direction générale de la police nationale décrit même certains MNA comme étant amenés par leurs familles et laissés seuls en France : c'est le cas pour de jeunes Albanais ou Tunisiens.

La présence de communautés déjà installées reste aussi un facteur d'émigration : c'est le cas pour beaucoup de jeunes Algériens « rejoignants » depuis de nombreuses années des villes telles que Marseille ou Toulouse. Plus récemment, dans le Val d'Oise par exemple, la forte progression des arrivées de MNA bangladais est mise en relation avec la présence d'une communauté installée dans certaines villes.

Mais les motivations sont aussi individuelles : les jeunes rencontrés par la mission se sont dit en quête, pour eux-mêmes, de la possibilité d'étudier, d'avoir un métier et un revenu suffisant[17]. Cette aspiration à « une vie meilleure » est principalement invoquée, même si le décès d'un parent, un conflit familial a pu être le déclencheur du départ.

Dans tous les cas, les jeunes ont été « aidés » dans leur parcours par des passeurs, sur lesquels ils ne disent rien ou peu de chose et qui en général ne sont pas identifiés.

Enfin, les réseaux sociaux jouent également un rôle important aujourd'hui dans ces départs, en faisant valoir la possibilité d'enrichissement et de vie facile en Europe, que ce soit de façon interpersonnelle ou collective[18].

Toutefois, depuis quelques années, une partie de ces jeunes offre un profil différent : il s'agit de jeunes issus du Maroc ou d'Algérie désocialisés, et toxicomanes, qui se sont installés dans plusieurs grandes villes françaises (et européennes). Ces jeunes, sous l'empire de médicaments et stupéfiants, sont souvent délinquants réitérants, et agissent sous l'emprise d'adultes en arguant de leur minorité pour échapper au traitement pénal des adultes. Leur venue en Europe et en France s'explique par plusieurs facteurs : dans le pays d'origine pauvreté et/ou éclatement des familles, dans le pays d'arrivée, influence de la diaspora et/ou d'adultes délinquants.

L'étude menée par l'association « Trajectoires »[19] identifie des profils différents selon les origines de ces jeunes, qui ont des motivations diverses. Au-delà de leur souhait de venir en France, le profil des jeunes s'explique par la situation des pays d'origine (Maghreb), celui des pays de parcours (Espagne), celui de leurs communautés dans le pays d'accueil qui est la France.

---

[17] Selon le rapport UNICEF/REACH réalisé en 2017 auprès de jeunes arrivés en Italie, la décision de partir a été à 75 % individuelle, ces jeunes n'ayant pas forcément l'Europe comme but ultime, mais y arrivant pour s'échapper des mauvais traitements subis en Libye.

[18] La DCI de la DGPN décrit des démarches organisées vers des publics ciblés dans la Corne de l'Afrique par les réseaux sociaux avec le slogan « Partez maintenant, payez plus tard ».

[19] Trajectoires, avril 2018 : « recherche action sur la situation des mineurs non accompagnés marocains ».

Les jeunes sont partis du Maroc du fait de la pauvreté – enfants des rues – mais aussi de difficultés sociales et familiales dans les villes du Nord-Ouest industrialisées. Leur but est de gagner de l'argent et d'accéder à un statut social, souvent « vendu » sur les réseaux sociaux. L'accès est favorisé par les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla au Nord-Ouest du Maroc, malgré les mesures de contrôle, et l'accès des côtes espagnoles reste possible, notamment depuis Tanger du fait de la proximité géographique. Ces jeunes ont séjourné ensuite plus ou moins longtemps en Espagne, où ils ont pu acquérir un droit au séjour et être enregistrés en tant que mineurs dans un fichier national[20]. Dans l'attente de pouvoir y travailler un jour en tant que majeurs, ils ont rayonné ensuite en Europe, en fonction des opportunités offertes par les différents Etats. Ces jeunes rejoignent parfois des communautés, celle d'Oujda à Rennes ou à Nantes par exemple, mais leur projet ultime n'est pas forcément de rester en France.

Les jeunes Algériens ont des motivations différentes, également poussés par les difficultés politiques (le mouvement du « *hirak* » depuis 2019), économiques, sociales et familiales, mais davantage influencés par la diaspora installée en France, la plus nombreuse d'Europe. Ils viennent parfois rejoindre des familles qui ne les accueillent pas, et se retrouvent alors sans ressources et à la rue. Ils ont un lien avec des communautés en France déjà installées – le dix-huitième arrondissement de Paris, la Seine-Saint-Denis, les Bouches-du-Rhône ou la région toulousaine, qui accueille depuis longtemps des habitants de Mostaganem, par exemple.

La prise en compte du « phénomène MNA » – d'autant plus étant donné l'ampleur croissante du nombre d'arrivées de jeunes se déclarant MNA – justifierait la création de groupes de travail spécifiques avec les pays d'origine concernés, qui aborderait l'ensemble des problématiques associées à leur prise en charge et à la préparation du retour au pays de ces jeunes auprès de leur famille.

Recommandation n°1 Créer des groupes de travail dans le cadre des discussions avec les pays d'origine sur le sujet des MNA

2.2 Parcours migratoire

2.2.1 La voie aérienne est de moins en moins empruntée

Au cours des années 2010, l'arrivée de mineurs par la voie aérienne avait pris une réelle ampleur, amenant les zones d'attente à s'équiper de locaux d'accueil spécifiques. L'action de la DCI de la DGPN auprès de certains pays d'origine, avec des équipes placées dans les aéroports de pays d'origine a permis de réduire ces arrivées, que la crise sanitaire a encore fait chuter : de près de 800 il y a quelques années à 239 en 2019, puis 111 en 2020.

2.2.2 Les MNA arrivent pour l'essentiel en Europe par les routes de la Méditerranée, terrestres et maritimes

Même si leurs itinéraires sont par nature très divers, les mineurs non accompagnés suivent globalement les parcours des migrants majeurs, à pied, ou à bord, d'un train, d'un camion, d'un bateau.

[20] Entretien avec M. Olivier Peyroux, sociologue, auteur de l'étude « recherche action sur la situation des mineurs non accompagnés marocains ».

Arrivent par l'Espagne les jeunes Algériens, les jeunes Marocains – par les enclaves espagnoles de Ceuta, Melilla, ou par bateau depuis la côte Nord-Ouest – et aussi les jeunes Africains subsahariens qui transitent par le Maroc, essentiellement par la voie maritime – *via* les Canaries.

- Passent par l'Italie (et Malte), les MNA tunisiens, algériens, africains subsahariens, africains de l'Est et de la corne de l'Afrique, pakistanais, bangladais. A partir du Niger, la route de la Libye vers le Nord est empruntée par beaucoup des MNA africains avec des faits régulièrement relatés de violences, séquestrations, rançonnement. La Méditerranée reste une voie de passage malgré les restrictions apportées par l'Italie et l'action des garde-côtes libyens, avec de nombreuses victimes.
- Arrivent par la Grèce les MNA afghans, syriens, irakiens, somaliens, soudanais. Les frontières des Balkans étant devenues difficiles à traverser, la route de la Méditerranée reste aussi une voie d'arrivée.

2.2.2.1 Le passage par l'Italie

Jusqu'en 2019, l'afflux des demandeurs, les difficultés d'hébergement provisoire, les fugues nombreuses depuis la zone d'attente, ont donné lieu à de nombreux refus d'entrée jusqu'en 2020, et à des contestations des évaluations de minorité réalisés à la frontière. Il est envisagé de déployer depuis la fin 2020 un dispositif d'évaluation conjoint Etat/département des Alpes-Maritimes « à la frontière ».

Depuis l'an passé, les arrivées irrégulières par la route de l'Italie *via* la Libye ont repris de façon soutenue, et ont augmenté de 92 % de janvier à avril, avec 1 196 jeunes se disant mineurs[21].

2.2.2.2 Le passage par l'Espagne

L'Espagne est le point de passage de la majorité des jeunes Maghrébins et de beaucoup de jeunes Africains subsahariens se disant mineurs. Les arrivées irrégulières ont été soutenues en 2020 et au début de l'année 2021. Les Canaries sont devenues une importante voie d'entrée, avec 27 000 arrivées de migrants de début 2020 à mi-avril 2021, dont 2 600 jeunes se disant mineurs sur cette période[22].

2.2.2.3 La route vers l'Angleterre

La France reste un pays de passage vers l'Angleterre pour les ressortissants érythréens soudanais, irakiens, iraniens, afghans, pakistanais. En 2020, 1 600 mineurs étrangers – un sur deux se disant irakien, un sur trois iranien – ont tenté de traverser, pour la moitié interpellés sur les plateformes du port de Calais, et le site du tunnel sous la Manche à Coquelles, pour un quart dans des petites embarcations vers les côtes anglaises[23]. Plusieurs centaines de ces mineurs vivent à l'année dans des camps ou bidonvilles autour de Calais et Dunkerque, notamment à Grande Synthe.

[21] Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MAE).
[22] Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MAE).
[23] Source : Note de la direction de la coopération internationale (DGPN).

2.2.2.4 Les mineurs relocalisés depuis la Grèce

La France s'est engagée à l'automne 2020 à accueillir des MNA hébergés dans le camp de Moria à Lesbos détruit par un incendie à la fin de l'été. Les transferts en France se font par voie aérienne, vers des départements présélectionnés, hors région parisienne. Ce sont quelque 200 mineurs qui ont ainsi été accueillis en France jusqu'en mars 2021, le programme devant se poursuivre malgré le ralentissement dû à la crise sanitaire.

2.3 Entrée sur le territoire

2.3.1 La voie aérienne

Le maintien des mineurs en zone d'attente peut durer 4 jours sous le contrôle de la police aux frontières, puis 8 jours renouvelables sous le contrôle du juge, cette période étant utilisée pour une vérification d'âge et d'identité. Un administrateur *ad hoc* est désigné dès le refus d'entrée. Dans le cas général , le mineur est admis si un adulte responsable vient le chercher[24].

2.3.2 Les voies terrestres et maritimes

Les contrôles effectués le sont depuis novembre 2015 dans le cadre du rétablissement de frontières intérieures dans l'espace Schengen. Ils s'opèrent avec le concours des centres de coopération policière et douanière avec les pays voisins et dans le cadre des accords de réadmission des ressortissants des pays tiers entrés de façon irrégulière.

L'Italie dispose d'un fichier national des mineurs non accompagnés avec empreintes. La police italienne vient prendre les empreintes du jeune à la PAF. Si le jeune est inscrit au fichier italien, la PAF fait appel au conseil départemental pour la prise en charge, s'il est évalué majeur, la PAF demande la réadmission du jeune en Italie [25]. S'il n'est pas inscrit au fichier italien, le jeune devra être évalué par le conseil départemental.

A la frontière espagnole, de même, en cas de doute sur la minorité, la PAF interroge les autorités espagnoles, mais la comparaison ne peut se faire normalement qu'à travers le fichier espagnol des antécédents judiciaires : si le jeune y figure comme majeur l'identification est communiquée. Toutefois dans le cadre d'accords locaux, la comparaison d'empreintes peut être faite, sous X[26].

A titre général, les associations contestent les évaluations réalisées à la frontière du côté français, considérant que chaque personne se disant mineure a droit à une mise à l'abri et une évaluation par le conseil départemental frontalier et doit donc échapper à la procédure de réadmission simplifiée[27].

A la frontière britannique : en mai 2016, l'amendement « Dubs » a permis l'accueil en Grande-Bretagne de mineurs étrangers particulièrement vulnérables ; une centaine de mineurs ont été réacheminés dans ce cadre. Depuis la ratification de l'accord de Brexit, aucun texte ne régit le sort

[24] La DCPAF émet des réserves sur la vérification du lien de parenté de l'adulte avec le mineur : la mission n'a pas pu approfondir ce sujet qui lui semble toutefois préoccupant.
[25] Les réadmissions simplifiées se font dans le cadre de l'accord de Chambéry de 1997.
[26] Les réadmissions simplifiées se font dans le cadre des accords de Malaga de 2002.
[27] La mission jugerait utile qu'une mission *ad hoc* étudie cette question des contrôles à la frontière.

des mineurs étrangers souhaitant rejoindre l'Angleterre, le plus souvent pour rejoindre un parent ou une communauté.

2.4 La lutte contre l'immigration irrégulière et les MNA

Le recours à la fraude individuelle des « faux » MNA n'est pas quantifié. Les procédures s'exercent contre la fraude documentaire utilisée pour obtenir un droit ou avantage, sur la base des articles 411 et suivants du code pénal.

Les poursuites contre l'aide à l'entrée des MNA s'exercent à la fois sur le fondement de la lutte contre la fraude documentaire mais aussi sur la base des articles L.622-1 à 10 du CESEDA : « *toute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers, d'un étranger en France sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 30 000 euros* ». Ces peines sont portées à 10 ans d'emprisonnement et 750 000 euros « *lorsqu'elles sont commises en bande organisée* », ou « *lorsqu'elles ont comme effet, pour des mineurs étrangers, de les éloigner de leur milieu familial ou de leur environnement traditionnel* ».

A titre d'exemple, ont été interpellés 39 « passeurs » à la frontière franco-italienne des Hautes-Alpes en 2019, puis 74 en 2020 (29 condamnations, dont 17 incarcérations, 8 rappels à la loi, 18 laissés libres, les autres étant encore sous le coup d'une convocation en 2021[28]), sans identification particulière d'aide au passage de mineurs.

Par ailleurs on compte peu de procédures contre des organisations structurées d'aide à l'entrée des MNA en France. S'agissant de ces filières organisées, la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) précise que :

- S'il s'agit de véritables mineurs « *il n'a été que rarement démontré l'existence de filières organisant l'arrivée de mineurs en vue de leur prise en charge* ». Elle signale toutefois une filière démantelée en 2019 qui organisait l'arrivée de ressortissants bangladais, dont certains mineurs.
- S'il s'agit de « faux mineurs », trois filières fournissant de faux documents ont été démantelées en 2019, 2 en 2020, 1 en 2021, concernant des ressortissants d'Afrique subsaharienne.
- S'agissant de mineurs délinquants, aucune filière d'acheminement n'a été démantelée, mais l'exploitation de mineurs par structures organisées a été constituée et démantelée en 2019 à Bordeaux, un nouveau dossier étant initié récemment par l'OCRIEST.
- Enfin, le détournement de la procédure de regroupement familial au bénéfice de ressortissants de l'Afrique de l'Ouest ou des Comores, par usurpation d'identité, et voie aérienne privilégiée, a donné lieu au démantèlement de 3 filières en 2019, 1 en 2020, 2 en 2021.

2.5 Les MNA arrivant en France demandent peu l'asile

En 2020, l'OFPRA a relevé que seules 650 demandes d'asile avaient été déposées par des mineurs non accompagnés, les trois premières nationalités représentées étant l'Afghanistan, la RDC et la Guinée.

[28] Source : préfecture des Hautes-Alpes.

Trois explications peuvent être données à ce faible chiffre :

- La priorité, *de facto*, donnée en France au recours à l'aide sociale à l'enfance (qui n'est pas exclusive du droit d'asile).
- Un manque d'information suffisante malgré les contacts suivis des MNA, lors de leur parcours, avec le milieu associatif[29].
- La nécessité d'un accompagnement spécifique pour la demande d'asile.

En effet, la demande d'asile ne va pas de soi pour un mineur étranger car elle requiert l'intervention d'un tiers : elle doit être effectuée par un administrateur *ad hoc*, désigné par le parquet à la demande de la PAF (à la frontière), ou à la demande de la préfecture (sur le territoire) et cela même si le mineur est pris en charge par l'ASE, qui n'est que le « gardien » de l'enfant et non pas son représentant légal. Cela implique une réactivité du parquet local et une disponibilité des administrateurs *ad hoc* (AAH) attachés à la juridiction : or il semble que le vivier d'AAH pouvant être désignés pour les MNA soit faible et disparate suivant les cours d'appel[30]. Par ailleurs des formalités différentes semblent être demandées dans les préfectures pour l'enregistrement des demandes d'asile des MNA.

Plusieurs actions sont menées pour améliorer la procédure d'accès à l'asile :

- L'ensemble des étapes de la demande d'asile sont décrites dans une brochure éditée par l'OFPRA en janvier 2020 – qui doit être manifestement plus largement diffusée – en direction de tous les intervenants auprès des MNA. De même le guide de bonnes pratiques de décembre 2019 consacre un passage détaillé à ce sujet.
- Un groupe de travail réunissant la DGEF, la DACS, la DPJJ, se réunit pour proposer des pistes d'amélioration de la désignation des AAH, par exemple : solliciter des candidatures auprès des associations, diffuser une circulaire aux parquets les incitant à se tourner vers les associations, mener une réflexion sur l'indemnisation des AAH.
- Un groupe de travail réunissant les acteurs institutionnels impliqués dans l'asile et dans le parcours des MNA – DGEF, MMNA, DGCS, OFPRA, HCR – pour faire des propositions sur l'accès à la procédure d'asile. La direction de l'asile de la DGEF travaille à l'élaboration d'une procédure d'enregistrement spécifique à la demande d'asile des MNA et harmonisée sur tout le territoire.

[29] 27 associations locales et nationales sont habilitées à accompagner les mineurs étrangers dans les demandes d'asile ; toutefois des MNA peuvent rester peu informés par les associations durant la période de mise à l'abri – et a fortiori si l'abri n'est pas assuré, ou en cas de refus de prise en charge par l'ASE.

[30] Une étude de l'APRADIS (Association pour la professionnalisation, la recherche, l'accompagnement et le développement en intervention sociale) sur 25 cours d'appel illustre ce constat : 3 AAH pour le département de l'Essonne, aucun pour la Seine et Marne.

3 L'accueil provisoire d'urgence des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés

3.1 Un cadre juridique et un financement progressivement consolidés au cours des dernières années

L'article R. 221-11 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), créé par le décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2[31] du CASF, prévoit que le président du conseil départemental (PCD) du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours, à compter du premier jour de sa prise en charge.

Au cours de la période d'accueil provisoire d'urgence, le PCD procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de cette personne, au regard notamment de sa minorité et de son isolement (cf. *infra*).

Quelle que soit la durée de l'évaluation, le PCD doit saisir le procureur de la République au terme du délai de cinq jours de l'accueil provisoire d'urgence (cf. partie 5). En réalité, les parquets sont rarement saisis avant la fin de l'évaluation. L'accueil provisoire d'urgence se prolonge jusqu'à la décision de l'autorité judiciaire, au-delà des cinq jours financés par l'Etat si l'évaluation n'est pas terminée. Si le PCD estime que la situation de la personne se déclarant mineur non accompagné ne justifie pas la saisine de l'autorité judiciaire, il lui notifie une décision de refus de prise en charge[32] (cf. *infra*).

Comme évoqué précédemment, une réforme du financement de l'accueil provisoire d'urgence et de l'évaluation a été mise en œuvre en 2019[33]. Ainsi, pour les jeunes qui se présentent à partir du 1er janvier 2019, l'accueil provisoire d'urgence fait l'objet d'une compensation de 90 euros par jour de mise à l'abri pendant 14 jours maximum, puis 20 euros par jour pendant neuf jours maximum, soit 1440 euros maximum pour une durée d'accueil provisoire d'urgence de 23 jours. Au moment où ce dispositif a été mis en place, la durée moyenne d'évaluation était de l'ordre de 40 jours. Au-delà des 23 jours donnant lieu à compensation financière de l'Etat, si l'évaluation de la minorité et de l'isolement n'est pas terminée, le jeune se déclarant MNA doit rester mis à l'abri par le conseil départemental.

---

[31] Article L. 221-2-2 du CASF : « Pour permettre l'application du troisième alinéa de l'article 375-5 du code civil, le président du conseil départemental transmet au ministre de la justice les informations dont il dispose sur le nombre de mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille dans le département. 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. Les modalités d'application du présent article, notamment les conditions d'évaluation de la situation de ces mineurs et la prise en compte de la situation particulière des collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, sont définies par décret en Conseil d'Etat. ».

[32] Article R. 221-11 du CASF : « IV.- Au terme du délai mentionné au I, ou avant l'expiration de ce délai si l'évaluation a été conduite avant son terme, le président du conseil départemental saisit le procureur de la République en vertu du quatrième alinéa de l'article L. 223-2 et du second alinéa de l'article 375-5 du code civil. En ce cas, l'accueil provisoire d'urgence mentionné au I se prolonge tant que n'intervient pas une décision de l'autorité judiciaire. S'il estime que la situation de la personne mentionnée au présent article ne justifie pas la saisine de l'autorité judiciaire, il notifie à cette personne une décision de refus de prise en charge délivrée dans les conditions des articles L. 222-5 et R. 223-2. En ce cas, l'accueil provisoire d'urgence mentionné au I prend fin. ».

[33] Décret du 27 juin 2019 et arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles, modifié par l'arrêté du 23 octobre 2020 : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038777278/

3.2 Les jeunes se déclarant MNA se dirigent vers les départements selon des logiques diverses

Une fois arrivés sur le territoire français, les jeunes se déclarant MNA peuvent rentrer en contact avec les services d'accueil provisoire d'urgence des conseils départementaux de différentes façons :

- En majorité, les jeunes se déclarant MNA se dirigent directement vers les sites d'accueil provisoire d'urgence et/ou d'évaluation des conseils départementaux[34] – que ceux-ci se situent dans les locaux des conseils départementaux ou à l'extérieur, notamment quand ils sont gérés par délégation du Département par des associations[35].
- Certains jeunes peuvent également être orientés par des associations de soutien aux MNA, parfois après contact lors de maraudes, ou par des hôpitaux.
- Dans certains départements, le commissariat de police constitue une des voies d'entrée dans le dispositif de mise à l'abri (par exemple dans les Bouches-du-Rhône[36] et en Loire-Atlantique). De fait, le commissariat de police se trouve alors en situation d'assurer une forme de régulation à l'entrée du système.

Les motivations qui amènent les jeunes se déclarant MNA à se diriger vers tel ou tel département sont diverses et restent en partie à clarifier. Elles ne sont d'ailleurs probablement pas réductibles à un seul facteur, tant les parcours d'exil sont le résultat de trajectoires et d'histoires individuelles. A titre indicatif, les raisons suivantes ont pu être signalées par les interlocuteurs de la mission :

- Existence de communautés du pays d'origine déjà installées dans la ville ou le département « cible », s'agissant en particulier des populations originaires de pays francophones.
- Présence d'un tissu associatif dense qui assure un soutien aux jeunes se déclarant MNA.
- Absence de recours à AEM par le conseil départemental[37] (cf. *infra*).
- Taux d'évaluation de la minorité et de l'isolement dans le département ciblé.
- Croyance dans le fait que l'évaluation réalisée dans le département ciblé sera plus ou moins bienveillante.
- Orientation déterminée par le réseau de passeurs auquel le jeune, et/ou sa famille, se déclarant MNA a fait appel pour parvenir en France.

---

[34] Lors de ses déplacements, la mission a ainsi régulièrement entendu des récits de jeunes disposant de papiers remis par des « passeurs » ou des « réseaux » indiquant l'adresse du site d'accueil provisoire d'urgence.

[35] A titre indicatif, dans son rapport sur l'accueil des mineurs non accompagnés par le département du Loiret, la CRC du Centre-Val de Loire indiquait qu'en 2018 « la quasi-totalité de ces jeunes (96,86 %) se présente directement auprès des services départementaux. La part des personnes orientées par des associations ou des tiers est de 0,7 % et celles envoyées par les services de police ou de gendarmerie est de 2,35 % ».

[36] A Marseille, la mission a constaté que l'association Ramina assure des maraudes, dans le cadre desquelles elle identifie des jeunes se déclarant MNA (primo-arrivants ou s'étant déjà présentés devant le service d'évaluation), remet une liste au commissariat de police du dix-septième arrondissement. Le commissariat de police appelle ensuite la personne de permanence au sein du foyer d'accueil provisoire d'urgence géré par l'association ADDAP13. Celle-ci indique alors si elle dispose de places libres. Dans le cas contraire, le jeune est laissé à la rue sans solution institutionnelle. L'association Ramina s'efforce alors de trouver une solution d'hébergement auprès de son réseau de bénévoles.

[37] L'existence d'un effet « déport » depuis les départements ayant recours au fichier AEM dans le cadre de l'évaluation vers les départements qui s'y refusent, parfois invoqués par des interlocuteurs de la mission (Ex. préfecture des Hauts-de-Seine), et contestés par d'autres (Ex. Conseil départemental de Seine-Saint-Denis) ne peut néanmoins être établi de façon certaine.

3.3 Certains mineurs échappent à la prise en charge ASE dès la phase de l'accueil provisoire d'urgence

Certains mineurs refusent toute prise en charge ou y échappent car ils n'ont pas accès à l'information relative à leurs droits :

- Les MNA pris en main par des réseaux mafieux / de traite des êtres humains.
- Les filles, en apparence peu nombreuses (cf. *supra*), sont aussi particulièrement difficiles à repérer (notamment les Nigérianes). Il a d'ailleurs été signalé à la mission que certaines jeunes filles pouvaient même exciper de leur majorité pour protéger leur réseau de prostitution.
- Les MNA présents dans les camps de la Manche qui souhaitent passer en Angleterre.
- Les MNA qui n'ont pas connaissance du système de protection de l'enfance avant d'arriver en France.

Ces derniers risquent d'être « captés » par des réseaux s'ils ne rentrent pas rapidement dans le processus d'évaluation / mise à l'abri.

Recommandation n°2 Dans le cadre de la « stratégie nationale MNA » et de sa déclinaison dans des conventions Etat / conseils départementaux (cf. infra – 4.6.1), mettre en place des « maraudes mixtes[38] », disposant des compétences permettant de présenter les enjeux de l'évaluation, afin d'« accrocher » les MNA en errance.

3.4 L'obligation d'accueil inconditionnel des jeunes n'est pas systématiquement respectée par certains départements

Certains départements ne respectent pas leur obligation d'accueil inconditionnel des jeunes se déclarant MNA. Cette pratique de non-respect de l'accueil provisoire d'urgence peut prendre différentes formes :

- Absence totale d'accueil provisoire d'urgence, avec renvoi du jeune se déclarant MNA à un rendez-vous d'évaluation programmé de quelques jours à quelques mois plus tard, l'accueil provisoire d'urgence n'étant effectif qu'à partir de la date de rendez-vous (sauf jeunes identifiés comme particulièrement vulnérables) : dans le cadre de ses déplacements, la mission a pu observer cette pratique structurellement inadaptée dans le département des Bouches-du-Rhône[39].

---

[38] Les maraudes mixtes ont pour objectif d'aller vers les familles à la rue et de prendre en charge l'ensemble des besoins des familles et des enfants vivant dans des situations indignes, que ce soit à la rue, en squat ou en bidonville, en apportant une solution pérenne en termes d'hébergement, d'accompagnement social, scolaire, sanitaire et de protection de l'enfance. Ces maraudes mixtes font intervenir:

- les associations pour leur connaissance du terrain et leur lien avec les familles sur le terrain
- les services de l'Etat pour les compétences de logement et d'hébergement, de scolarisation et de veille sociale ;
- les services des Départements pour les compétences d'action sociale et de protection de l'enfance

[39] Par une décision du 8 mars 2021, le tribunal administratif de Marseille a « *enjoint au [conseil départemental] des Bouches-du-Rhône, dans un délai de 15 jours […] d'assurer la mise à l'abri et l'assistance des seuls mineurs non accompagnés figurant sur la liste d'attente du Département, dont la charge lui incombe légalement.* ». Dans une décision anonymisée, mais visant le département des Bouches-du-Rhône, du 17 mars 2021 (Décision du Défenseur des droits n°2021-070 : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20554), la Défenseure des droits a quant à elle conclu que « *le département X ne respecte pas ses obligations légales de recueil provisoire d'urgence et porte ainsi atteinte aux droits fondamentaux des mineurs non accompagnés et à leur intérêt supérieur* ».

- Absence d'accueil provisoire d'urgence en cas de saturation des dispositifs : cette situation a été décrite dans plusieurs départements à la mission pour les périodes 2016-2019, quand le nombre de jeunes se déclarant MNA auprès des conseils départementaux a fortement augmenté.
- Un accueil provisoire d'urgence non mis en place pour les jeunes considérés comme « manifestement majeurs » par les services d'évaluation (pratique dite des « refus guichet »), le cas échéant après une « évaluation flash » ou une « pré-évaluation » (cf. *infra*) : la mission a notamment pu observer cette pratique dans le département du Val d'Oise, qui procède à une évaluation de « majorité manifeste » dans le cadre d'un « pré-accueil » réalisé chaque matin. *A contrario*, la mission a pu constater que le département de Seine-Saint-Denis avait cessé cette pratique, après une décision du Défenseur des droits du 2 juin 2020[40].
- La plateforme InfoMIE a également attiré l'attention de la mission sur la mise en place, dans certains départements, d'un accueil provisoire d'urgence seulement pour « certaines tranches d'âge ou certaines vulnérabilités identifiées », pratique qui n'a pas été observée par la mission dans les neuf départements qu'elle a visités[41].

En synthèse, le phénomène d'absence totale d'accueil provisoire d'urgence semble cependant moins fréquent à partir de 2019, quand le flux des arrivées a commencé à se stabiliser et l'effort d'augmentation significative du nombre de places de mise à l'abri des conseils départementaux a porté ses fruits, et *a fortiori* à partir de 2020, du fait de la réduction des flux d'arrivée liée à la crise sanitaire.

Recommandation n°3 Réunir le comité de suivi interministériel (cf. *infra*), présidé par le Garde des Sceaux et le Secrétaire d'Etat chargé de la protection de l'enfance, et mettre le sujet de l'accueil provisoire d'urgence à l'ordre du jour.

3.5 Les modalités de mise à l'abri sont hétérogènes d'un département à l'autre

3.5.1 Pendant la phase d'accueil provisoire d'urgence, plus d'un tiers des jeunes se déclarant MNA est mis à l'abri à l'hôtel

En l'état actuel du suivi statistique, il est difficile de déterminer avec précision la répartition des modes d'hébergement offerts aux jeunes se déclarant MNA au stade de l'accueil provisoire d'urgence. Depuis la mise en œuvre de la réforme du barème de la participation financière forfaitaire de l'Etat à la phase d'évaluation et de mise à l'abri (cf. *supra*), le formulaire de demande de remboursement de l'ASP contient désormais un champ pour répondre à cette question.

---

[40] La décision n° 2020-110 du 2 juin 2020 du Défenseur des droits concluait ainsi que « *l'absence d'accueil provisoire d'urgence inconditionnel pour toutes les personnes se déclarant mineures non accompagnées n'est pas conforme à l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, et engendre des atteintes aux droits et une rupture d'égalité entre les jeunes gens se présentant au pôle pour y être évalués* ».

[41] Dans son rapport d'observations définitives sur la gestion du département de la Seine-Maritime – volet protection de l'enfance, délibérées le 20 mars 2020, la CRC de Normandie souligne que « *seules les personnes repérées comme particulièrement vulnérables font l'objet d'une décision d'accueil provisoire d'urgence ou d'une ordonnance provisoire de placement (OPP) à la suite d'un signalement, préalablement à leur évaluation. Les jeunes sont alors orientés vers un dispositif de mise à l'abri au cas par cas dans l'attente de leur évaluation* ».

Pour l'année 2019[42], il apparaît ainsi que :

- 46 % des jeunes mis à l'abri le sont dans des établissements et services autorisés au titre de l'aide sociale à l'enfance ;
- 35 % à l'hôtel ;
- 16 % chez des tiers de confiance ;
- et 3 % dans des hébergements « autres ».

Dans son référé du 8 octobre 2020[43], rédigé en s'appuyant sur 34 relevés d'observations définitives des Chambres régionales des comptes (CRC), la Cour des comptes a souligné le poids croissant des nuitées hôtelières : « *dans plusieurs départements, cette mise à l'abri était effectuée dans les structures relevant de la protection de l'enfance jusqu'à 2016, mais, désormais, les nuitées hôtelières sont de plus en plus utilisées* ». Si l'hébergement durant la phase d'accueil provisoire d'urgence semble avoir été massivement réalisé dans des hôtels au plus fort des arrivées de la période 2016-2019, les conseils départementaux ont néanmoins progressivement développé une offre d'hébergement plus diversifiée pour les jeunes se déclarant MNA durant cette phase.

Par ailleurs, l'intégralité des départements rencontrés par la mission soulignent que les jeunes identifiés comme les plus vulnérables (jeunes filles, mineurs manifestement de moins de 15 ans, autres jeunes apparaissant manifestement vulnérables à l'occasion du premier contact avec le service d'évaluation de la minorité et de l'isolement) sont orientés vers des structures adaptées à leur moindre autonomie et à leur plus grande vulnérabilité, MECS notamment[44].

A titre indicatif, s'agissant des départements visités par la mission, les départements suivants logent principalement les jeunes se déclarant MNA dans des hôtels : Seine-Saint-Denis, Val d'Oise, Bouches-du-Rhône. D'autres départements disposent de structures d'hébergement dédiées à la phase de mise à l'abri : notamment Paris[45], Nord, Gironde. Sur les 18 répondants au questionnaire en ligne de la mission[46], six ont indiqué héberger les jeunes se déclarant MNA dans des hôtels durant la phase de mise à l'abri. En ce qui concerne les départements qui déclarent héberger les jeunes se déclarant MNA dans des établissements autorisés de l'ASE, certains indiquent avoir progressivement développé des structures dédiées à leur mise à l'abri ou les accueillir dans des structures classiques de l'ASE.

Recommandation n°4 Dans le cadre de la contractualisation relative à la « Stratégie nationale MNA » (cf. *infra*), mettre en place une incitation financière en faveur des conseils départementaux mettant à l'abri les jeunes se déclarant MNA dans des établissements adaptés (hors hôtels).

---

[42] Source : données ASP, communiquées à la mission par la DGCS.

[43] Cour des comptes, 8 octobre 2020, référé relatif à la prise en charge des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés (MNA) : https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-12/20201217-refere-S2020-1510-prise-charge-jeunes-mineurs-non-accompagnes-MNA.pdf

[44] A titre illustratif, à Bordeaux, l'association Rénovation a mis en place un service de prise en charge globale pour MNA, « R d'accueil », avec un foyer d'accueil d'urgence et d'orientation, un internat d'hébergement et un pôle ressources proposant un suivi et un hébergement en logement diffus.

[45] A Paris, les jeunes sont évalués dans des dispositifs différents de mise à l'abri selon le résultat de leur « première évaluation » : (i) les « manifestement majeurs » sont hébergés pour une nuit dans un foyer de 60 places et reçoivent une notification de non-admission à 14h le lendemain ; (ii) les 15-17 ans sont hébergés dans un site de 183 places géré par France Terre d'Asile ; (iii) les plus vulnérables (les plus jeunes et les jeunes filles) sont accueillis en foyers.

[46] Alpes-Maritimes, Ardèche, Savoie, Haute-Loire, Aube, Yonne, Vendée, Seine-Saint-Denis, Pas-de-Calais, Rhône, Loiret, Seine-Maritime, Landes, Ain, Haute-Marne, Hautes-Pyrénées, Aude, Loire-Atlantique.

3.5.2 L'accompagnement social et sanitaire lors de la phase de mise à l'abri est hétérogène et souvent peu développé

3.5.2.1 La « première évaluation des besoins en santé », censée intervenir au moment de l'accueil provisoire d'urgence, parallèlement à la phase d'évaluation, n'est ni systématique ni homogène

[Voir la partie 6.3]

3.5.2.2 L'accompagnement social au moment de la mise à l'abri est lacunaire

L'article 2 de l'arrêté du 28 juin 2019 prévoit que le montant de la participation forfaitaire de l'Etat au titre de la mise à l'abri soit dû « *à condition que le président du conseil départemental atteste que la personne a bénéficié d'un hébergement adapté à sa situation, ainsi que d'un premier accompagnement social* ». Aucun texte ne définit par ailleurs en quoi consiste cet accompagnement social. En conséquence, l'hétérogénéité des pratiques des départements est importante sur ce plan également.

La mission a pu observer de bonnes pratiques dans certains départements (notamment les départements du Nord et de Haute-Garonne) qui ont développé, au moins pour une partie des jeunes en cours d'évaluation, une offre garantissant un véritable répit, un temps de dialogue avec les jeunes et d'évaluation de leurs besoins immédiats.

A titre indicatif, la CRC de Nouvelle Aquitaine relève, dans son rapport d'observations définitives sur l'aide sociale à l'enfance et prise en charge des MNA dans le département des Deux-Sèvres délibéré le 20 mai 2020, qu'« *en dehors des réponses apportées aux besoins de première nécessité (couchage, santé, alimentation, vêture), les agents de la cellule MNA [du département des Deux-Sèvres] n'accompagnent pas les personnes mises à l'abri d'un point de vue social ou éducatif* ». Selon la durée de la mise à l'abri, cette lacune peut constituer un obstacle important pour la construction du parcours d'insertion des MNA dont le temps avant la majorité est souvent compté (cf. *infra*).

Recommandation n°5 Mettre à l'ordre du jour du comité de suivi interministériel la définition du contenu de l'accompagnement social.

4 L'évaluation de la minorité et de l'isolement des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés

4.1 Le cadre juridique de l'évaluation de la minorité et de l'isolement a été récemment complété

4.1.1 L'évaluation de la minorité et de l'isolement s'appuie sur un « faisceau d'indices »

L'arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R. 221-11 du CASF définit les modalités de l'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille[47].

L'article 2 de l'arrêté du 20 novembre 2019 prévoit que l'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant MNA s'appuie sur un « faisceau d'indices ». Cette notion de faisceau d'indices interdit que le résultat de l'évaluation soit fondé sur un unique critère. Aux termes de l'article 2, ce faisceau d'indices peut inclure :

- « *les informations qui sont fournies au président du conseil départemental par le représentant de l'Etat dans le département selon les modalités prévues à l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles et précisées à l'article 3 du présent arrêté* », c'est-à-dire notamment :
  - (i) les éléments d'information apportés par le recours au traitement automatisé de données à caractère personnel dit d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM[48] - cf. *infra*)
  - (ii) les éléments relatifs à la vérification de l'authenticité des documents d'identification présentés par la personne (cf. *infra*) ;
- « *une évaluation sociale reposant sur des entretiens menés selon les modalités précisées aux articles 4 à 9 du présent arrêté* » (cf. *infra*) ;
- « *les examens complémentaires prévus à l'article 388 du code civil, selon les conditions et la procédure précisées par ce même article* », c'est-à-dire les examens d'âge osseux ;

<u>Présentation des six points de l'évaluation sociale (article 8 l'arrêté du 20 novembre 2019)</u>

L'évaluation sociale doit, *a minima*, porter sur :

« **1° Etat civil** :

- le ou les évaluateurs recueillent les déclarations de la personne évaluée concernant sa situation personnelle, son état civil et son pays ainsi que sa région d'origine ;

- l'intéressé produit tout document concernant son état civil et précise les conditions d'obtention des documents produits. Le ou les évaluateurs tiennent compte des actes d'état civil émanant d'une administration étrangère dans les conditions prévues par l'article 47 du code civil. Ils informent l'intéressé des risques qu'il encourt en cas de présentation de faux. S'ils constatent des incohérences entre le document présenté et le récit de la personne, ils demandent des précisions à cette dernière et l'indiquent dans le rapport d'évaluation sociale.

[47] Ce dernier arrêté abroge et remplace l'arrêté du 17 novembre 2016 qui définissait au plan réglementaire le premier « référentiel national d'évaluation » et avait été pris à la suite de l'adoption de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

[48] Le traitement de données « AEM » a été instauré par le décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019, qui crée un article R. 221-15-1 dans le code de l'action sociale et des familles, vers lequel pointe l'article R. 221-11 CASF.

« **2° Composition familiale** :

- le ou les évaluateurs recueillent auprès de la personne évaluée tous éléments sur sa famille et ses proches dans son pays d'origine, l'identité et l'âge de ses parents et des membres de sa fratrie, la place qu'elle occupe au sein de cette dernière ;

- elle indique si elle a maintenu des liens avec sa famille depuis son arrivée sur le territoire français, notamment si elle a connaissance de la présence de membres de sa famille en France ou en Europe, ainsi que les liens qu'elle entretient avec ceux-ci ;

- les entretiens d'évaluation de la minorité et de l'isolement familial peuvent être le moment propice à l'amorce d'une recherche de la famille en vue d'une prise de contact.

« **3° Présentation des conditions de vie dans le pays d'origine** :

- la personne évaluée décrit le contexte géopolitique de sa région d'origine, la situation économique de sa famille la plus proche, ainsi que la localisation actuelle de celle-ci, le niveau et le déroulement de sa scolarité et/ou de sa formation et enfin le travail ou toute autre activité qu'elle a pu exercer dans son pays d'origine ;

- le ou les évaluateurs prennent en compte la situation géopolitique du pays dont elle est ressortissante, telle qu'ils peuvent en avoir une connaissance objective issue notamment de la consultation du site du ministère chargé des affaires européennes et étrangères.

4° Exposé des motifs de départ du pays d'origine et présentation du parcours migratoire de la personne jusqu'à l'entrée sur le territoire français :

- le ou les évaluateurs recueillent auprès de la personne évaluée les motifs et la date de départ de son pays d'origine, ainsi que l'organisation et les modalités de financement de son parcours migratoire en précisant, le cas échéant, l'intervention de passeurs ;

- elle décrit son itinéraire entre le pays d'origine et le territoire français, en précisant la durée et les conditions du séjour dans chaque pays traversé, les démarches éventuellement engagées dans ces pays, et notamment sa prise en charge éventuelle par un service chargé de la protection de l'enfance.

5° Conditions de vie depuis l'arrivée en France :

- la personne évaluée précise la date et ses conditions d'entrée sur le territoire français, ses conditions de vie en France depuis son arrivée, et les conditions de son orientation vers le lieu de l'évaluation. Ces éléments sont complétés par les éléments recueillis dans le cadre de la mise à l'abri et communiqués à l'évaluateur ou aux évaluateurs.

6° Projet de la personne :

- afin de procéder à une orientation adaptée de la personne à l'issue de l'évaluation, le ou les évaluateurs recueillent son projet, notamment en termes de scolarité, de formation, d'insertion et de séjour ou d'asile ainsi que, lorsqu'un contact avec la famille a pu être établi, le projet parental.
- Ces points sont abordés par le ou les évaluateurs dans l'ordre et selon le rythme qui leur semble le plus pertinent selon la situation de la personne évaluée. Ils peuvent les compléter par d'autres points en vue d'enrichir l'évaluation sociale. Toutefois, si la minorité et l'isolement de l'intéressé sont manifestes, le ou les évaluateurs en rendent compte sans délai au président du conseil départemental. Celui-ci apprécie l'opportunité de conclure l'évaluation sociale pour saisir sans délai l'autorité judiciaire aux fins d'assistance éducative. »

Ce référentiel national réglementaire a été complété en décembre 2019 par un « guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement » élaboré dans le cadre d'un groupe de travail pluri-partenarial, avec le concours du ministère de la justice, du ministère des solidarités et de la santé, du ministère de l'intérieur et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, en lien avec des représentants des conseils départementaux. Le guide de bonnes pratiques souligne notamment la posture bienveillante devant être adoptée par les évaluateurs des jeunes se déclarant MNA[49].

4.1.2 Les investigations relatives à l'évaluation de minorité et d'isolement ont été complétées en 2019 par la création du traitement automatisé de données à caractère personnel « AEM »

L'article L.611-6-1 du CESEDA[50] créé par l'article 51 de la loi n°2018-778 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, a instauré le traitement automatisé d'aide à l'évaluation de la minorité, dit « AEM ». Cet article a été déclaré conforme à la Constitution[51], aux motifs suivants :

- Le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur était parvenu à un équilibre entre la recherche de l'intérêt supérieur de l'enfant et l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière : « *le législateur a, en adoptant les dispositions contestées, entendu mettre en œuvre l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre l'immigration irrégulière* ».
- Il a en outre considéré que l'article en question n'avait « *ni pour objet ni pour effet de modifier les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu et aux protections attachées à la qualité de mineur, notamment celles interdisant les mesures d'éloignement et permettant de contester devant un juge l'évaluation réalisée. À cet égard, la majorité d'un individu ne saurait être déduite ni de son refus opposé au recueil de ses empreintes ni de la seule constatation, par une autorité chargée d'évaluer son âge, qu'il est déjà enregistré dans le fichier en cause ou dans un autre fichier alimenté par les données de celui-ci* ».

Le décret n°2019-57 du 30 janvier 2019 a ensuite créé un article R. 221-15-1 dans le code de l'action sociale et des familles, qui autorise le ministre de l'Intérieur à « *mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé "appui à l'évaluation de la minorité" (AEM), ayant pour finalités de mieux garantir la protection de l'enfance et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France* ». Ce même décret est en outre venu ajouter la possibilité pour les agents compétents des préfectures de consulter les fichiers AGDREF2[52] (Application de gestion des

---

[49] « *Compte tenu des raisons du départ du pays d'origine, de son caractère potentiellement subi, des conditions de voyage, de séjour dans les divers pays traversés et depuis son arrivée en France avant de s'être présenté comme MNA, et plus largement du respect dû à chaque personne, les entretiens doivent être conduits avec respect, tact et bienveillance.* ».

[50] « *Afin de mieux garantir la protection de l'enfance et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France, les empreintes digitales ainsi qu'une photographie des ressortissants étrangers se déclarant mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille peuvent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé (…). Le traitement de données ne comporte pas de dispositif de reconnaissance faciale à partir de la photographie. Les données peuvent être relevées dès que la personne se déclare mineure. La conservation des données des personnes reconnues mineures est limitée à la durée strictement nécessaire à leur prise en charge et à leur orientation, en tenant compte de leur situation personnelle.* ».

[51] Conseil constitutionnel, décision n°2019-797 QPC du 26 juillet 2019 relative à la conformité de l'article L.611-6-1 du CESEDA à la Constitution.

[52] 6° bis de l'article R. 611-1 du CESEDA.

dossiers des ressortissants étrangers en France) et VISABIO[53] lors du passage en préfecture pour AEM des personnes se déclarant MNA. Enfin, aux termes de l'article R. 221-15-5 du CASF, également créé par le décret du 30 janvier 2019, lorsqu'une personne se déclarant MNA est finalement évaluée majeure, les informations la concernant récoltées dans le fichier AEM peuvent être déversées dans le fichier AGDREF2.

Présentation du passage au fichier AEM en préfecture[54]

1. Les objectifs :

- identifier, à partir de leurs empreintes digitales, les MNA afin de lutter contre la fraude documentaire ;

- permettre une meilleure coordination des services de l'État et des services compétents en matière d'accueil et d'évaluation de la situation des MNA ;

- améliorer la fiabilité de l'évaluation et d'en raccourcir les délais ;

- accélérer la prise en charge des personnes évaluées mineures ;

- prévenir le détournement du dispositif de protection de l'enfance par des personnes majeures ou des personnes se présentant successivement dans plusieurs départements.

2. Les données enregistrées :

- les images numérisées du visage et des empreintes digitales des deux doigts des MNA ;

- des informations à caractère personnel concernant les MNA ;

- des informations relatives au dossier administratif des MNA.

3. Les destinataires des données :

- les agents habilités des préfectures et des services compétents du ministère de l'intérieur ;

- le procureur de la République ;

- les agents de l'ASE.

4. Les modalités :

La mission prend l'exemple de ce qu'elle a constaté à la préfecture des Bouches-du-Rhône. Les constats de la mission sont corroborés par les observations contenues à ce sujet dans le rapport de la CRC PACA en date du 29 décembre 2020 :

- La consultation du fichier a fait l'objet de la signature d'un protocole entre le préfet et le président du conseil départemental en date du 30 octobre 2019 ;

- Selon une procédure en cours de finalisation entre l'ADDAP 13 (association mandataire du CD 13 pour la prise en charge des MNA), celle-ci doit informer le MNA de la procédure, lui donner le guide le guide de la préfecture dans sa langue ainsi qu'une fiche de synthèse de la procédure.

- Le MNA qui l'accepte est orienté par le conseil départemental vers la préfecture. S'il accepte le passage au fichier AEM, le MNA, accompagné d'un éducateur de l'ADDAP 113, est reçu sur un horaire réservé.

[53] 6° de l'article R. 611-8 du CESEDA.
[54] Décret du 30 janvier 2019 : articles R221-15 à R 221-15-9 du CASF.

- Le passage au fichier est effectué par un agent habilité et spécialement formé de la direction des migrations et de l'intégration. Il n'a pas été constaté de difficulté particulière lors du passage des MNA pour cette consultation si ce n'est le faible nombre de créneaux disponibles à la préfecture pour cette mission pour des raisons de disponibilité des agents habilités.

- Conformément au texte en vigueur l'agent de la préfecture enregistre les données biométriques (empreintes digitales et photo) dans le fichier AEM qui sont comparées aux bases de données VISABIO et AGDREF.

- Si le MNA ne souhaite pas être enregistré dans le fichier, l'ADDAP 13 le mentionne dans le rapport d'évaluation.

- A titre indicatif, en 2020, sur 364 rendez-vous donnés, 188 ont été honorés (soit 52 %) ; sur les 188 passages aux fichiers (AEM, AGDREF2, Visabio), 15 jeunes étaient déjà connus, dont 4 dans d'autres départements, 6 étaient identifiés comme majeurs et 3 étaient connus dans Visabio.

Les finalités du fichier EURODAC (système européen de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et de protection subsidiaire) ne permettent pas, en l'état actuel des textes, de vérifier l'identité d'une personne se déclarant mineure. Or, selon l'IGA, il pourrait être judicieux que la vérification puisse également se faire dans ce fichier, au cas où l'étranger se déclarant mineur aurait déjà déposé une demande d'asile en Europe.

Recommandation n°6 Dans le cadre des règlements européens qui régissent Eurodac, ouvrir la possibilité de la consultation de ce fichier lors du passage des jeunes se déclarant MNA en préfecture dans le cadre de la « procédure AEM » (recommandation IGA)

Par ailleurs, il convient de souligner que la création de fichiers européens sera de nature à améliorer l'identification d'étrangers en situation irrégulière. A l'échéance 2022, est prévue la création des systèmes d'information européens suivants : système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS – *European Travel Information and Authorization System*)[55] qui sera utilisé pour effectuer des vérifications en amont en ce qui concerne les voyageurs bénéficiant d'une exemption de visa et système d'entrée/de sortie (EES – *Entry-Exit System*)[56] ayant pour objectif l'enrôlement de toutes les données des ressortissants de pays tiers qui entrent dans l'espace Schengen, de tracer les entrées, les sorties et les refus de l'espace Schengen. Les données enregistrées seront les données biographiques et biométriques (empreintes digitales et image faciale). Ces fichiers pourront également faciliter l'identification des jeunes se déclarant MNA.

Enfin, aux termes de l'article R. 221-15-5 du CASF, également créé par le décret du 30 janvier 2019, lorsqu'une personne se déclarant MNA est finalement évaluée majeure, les informations la concernant récoltées dans le fichier AEM peuvent être déversées dans le fichier AGDREF2.

4.2 Malgré cet encadrement renforcé, la procédure d'évaluation de la minorité et de l'isolement reste inégalement appliquée selon les départements

Le guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement publié en décembre 2019 souligne que « *la personne se présentant comme MNA doit pouvoir bénéficier d'une évaluation de sa minorité et de son isolement, fondée sur une procédure [...] conduite de façon homogène sur le territoire national* ».

[55] Règlement (UE) 2018/1240.
[56] Règlements 2017/2226 et 2017/2225.

Les précédentes missions d'inspection relatives à la prise en charge des MNA avaient souligné l'hétérogénéité de la procédure d'évaluation mise en œuvre par les conseils départementaux. Dans son référé du 8 octobre 2020, la Cour des comptes en dresse un panorama critique : « *L'évaluation de minorité et d'isolement familial reste très hétérogène d'un département à l'autre quant à sa durée et à ses modalités, qu'elle soit effectuée directement par les services départementaux, comme c'est le cas dans les deux tiers des cas, ou par un prestataire associatif spécialisé choisi par le département* ».

En dépit de l'existence du « référentiel national » et de la publication du guide de bonnes pratiques, la mission constate que l'hétérogénéité persiste (cf. *infra*, notamment le caractère pluridisciplinaire de l'évaluation, l'existence d'un temps de répit, le caractère systématique ou non du contrôle documentaire). Néanmoins, la mission a pu constater lors de ses déplacements que ce guide était méconnu et appliqué de façon non systématique, en dehors des conseils départementaux qui ont participé au groupe de travail à l'origine de son élaboration[57], et alors même que ce dernier contient toutes les recommandations utiles.

La mission souligne donc, d'ores et déjà, qu'une harmonisation des pratiques pourrait être atteinte par une meilleure diffusion et appréhension du guide au sein des équipes d'évaluation de la minorité et de l'isolement.

Recommandation n°7 Mettre à l'ordre du jour du comité de suivi (interministériel) des MNA une discussion sur le guide de bonnes pratiques, avant le cas échéant de l'adapter ; dans un second temps, diffuser plus largement le guide (communication/information et formations) et le compléter par une « boîte à outils » (FAQ, fiches opérationnelles, animation de communauté de pratiques)

4.2.1 Les pratiques divergent s'agissant des « informations fournies au président du conseil départemental par le représentant de l'Etat »

4.2.1.1 Si le recours au fichier AEM est largement majoritaire, les modalités de mise en œuvre sont variables

4.2.1.1.1 Une quinzaine de départements refusent de recourir à AEM

Selon la Direction générale des étrangers en France (DGEF), la quinzaine de départements[58] qui refusent le recours au fichier AEM représentent environ 40 % des demandes d'admission à l'ASE (notamment Paris, la Seine-Saint-Denis et le Val de Marne). A la suite de la mise en place des dernières incitations à recourir au fichier AEM, le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine a décidé de conventionner avec l'Etat.

Le Défenseur des droits a fait connaître son opposition à la mise en place de cette nouvelle procédure. Dans sa décision n°2019-065 du 26 février 2019, celui-ci considère que la procédure mise en place par le décret n°2019-57 du 30 janvier 2019 ne relève pas d'une évaluation de vulnérabilité, dont la minorité et l'isolement font partie, mais d'une « identification » et d'un « contrôle d'identité ».

Ce dispositif a fait l'objet de contestations d'associations devant le Conseil d'Etat au motif qu'il relève essentiellement de la gestion des flux migratoires (consultation AGDREF2 et VISABIO) et non de la protection de l'enfance. En outre, il était reproché, dans ces recours, au fichier AEM de permettre aux

[57] A titre illustratif, les évaluateurs du département du Val d'Oise ont indiqué à la mission que le guide de bonnes pratiques, long de 42 pages, était inapplicable.

[58] Hauts-de-France (Pas-de-Calais) ; Grand Est (Meurthe-et-Moselle) ; Bretagne (Finistère) ; IDF (Paris, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) ; Nouvelle Aquitaine (Lot-et-Garonne) ; Occitanie (Ariège, Gers, Tarn, Lozère, Pyrénées-Orientales, Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne, Lot) ; ARA (Puy-de-Dôme) ; Pays de la Loire (Loire-Atlantique).

agents de préfecture d'inscrire dans le fichier AGDREF2 les jeunes évalués majeurs, ce qui peut aboutir ensuite à une obligation de quitter le territoire français (OQTF) :

- Par sa décision n°2019-797 QPC du 26 juillet 2019 précitée, le Conseil constitutionnel, saisi par le Conseil d'Etat à l'initiative d'une quinzaine d'associations, a jugé l'article 51 de la loi « asile – immigration » conforme à la Constitution, en ce que la consultation du fichier et son résultat ne restent qu'un élément dans le faisceau d'indices de l'évaluation.
- Dans une décision du 5 février 2020, le Conseil d'Etat a jugé que le décret du 30 janvier 2019 n'était pas contraire à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, à condition que le recours à ce fichier et le résultat de sa consultation, quel qu'il soit, ne restent qu'un élément de l'évaluation parmi d'autres, que la consultation ne s'oppose pas à la mise à l'abri et n'interrompe pas l'évaluation, et que les données soient conservées le temps strictement nécessaire[59].

Plus récemment, les départements de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ont fait un recours devant le Conseil d'Etat[60] contre le décret du 23 juin 2020, qui a renforcé l'incitation faite aux départements à recourir au fichier AEM. Ils considèrent que « *ce nouveau dispositif s'apparente à une véritable entrave au principe de libre-administration qui prévaut pour les collectivités territoriales depuis la décision du Conseil constitutionnel du 23 mai 1979. Mais, plus grave encore, il se fait au détriment des jeunes que les institutions sont censées accompagner. Car, comme plusieurs collectivités l'ont rappelé en refusant d'orienter les jeunes vers les préfectures, ce fichier institué par la loi asile immigration de 2018 bafoue la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi que son droit à la dignité et au respect de sa vie privée* »[61]. Les représentants de la Ville de Paris rencontrés par la mission partagent cette position, s'agissant en particulier d'un conventionnement avec l'Etat qui constitue une faculté prévue par les textes et non une obligation.

L'ADF a fait part à la mission de son souhait de voir le recours au fichier AEM étendu.

4.2.1.1.2 Des pratiques hétérogènes selon les départements

Les conseils départementaux et les préfectures qui ont recours au fichier AEM ont des pratiques hétérogènes. Les pratiques suivantes ont ainsi pu être observées ou rapportées à la mission :

- Dans certains départements, le passage au fichier AEM constitue une étape conditionnant la tenue de l'évaluation sociale et de la mise à l'abri d'un jeune.
- Dans certains départements, le « hit » dans les fichiers VISABIO ou AGDREF2 entraîne systématiquement la qualification de majorité et interrompt la procédure d'évaluation

[59] CE, décision n° 428478 et 428826 du 5 février 2020, UNICEF France, CNAPE, Défense des enfants international France, Médecins du monde, MSF, Secours catholique, Fédération des acteurs de la solidarité, Fondation de l'armée du salut, Cimade, GISTI, Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s, LDH, Syndicat de la magistrature, Syndicat des avocats de France, UNIOPSS, Fédération de l'entraide protestante, Association nationale des assistants de service social, Union syndicale « Solidaires », association des avocats pour la défense des droits des étrangers, Conseil national des barreaux.

[60] L'affaire n'a pas encore été jugée.

[61] Source : communiqué de presse des conseils départementaux du Val-de-Marne et de Seine-Saint-Denis.

(l'évaluation sociale n'a pas lieu)[62] ; dans d'autres, cela reste un élément du « faisceau d'indices », comme le prévoient les textes.

- Certains conseils départementaux ou associations délégataires amènent l'intégralité des personnes qu'elles évaluent en préfecture pour la procédure AEM. D'autres ne prennent des rendez-vous en préfecture que pour les jeunes pour lesquels existe une suspicion de majorité. Cette sélection des jeunes peut être à l'initiative des seuls services d'évaluation sociale ou la conséquence d'une incapacité matérielle de la préfecture à accueillir l'ensemble des jeunes à évaluer.
- Dans certains départements, les jeunes sont systématiquement accompagnés par un agent du conseil départemental ou de l'association délégataire de la mission d'évaluation ; dans d'autres, ils doivent se rendre en préfecture avec leurs propres moyens, au risque d'ailleurs de fugues[63].

Par ailleurs, plusieurs associations rencontrées par la mission lui ont fait part de leur observation, depuis la mise en place de la procédure AEM, d'une augmentation du nombre de cas de de jeunes se déclarant MNA faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français et d'un placement en centre de rétention administrative après la phase d'évaluation et le passage aux empreintes AEM, AGDREF2 et VISABIO, sans avoir eu le temps de saisir le juge des enfants[64].

La mission prend acte de la volonté du gouvernement d'inscrire l'obligation de recours à AEM et de la transmission des résultats d'évaluation par le président du conseil départemental au préfet dans le projet de loi dit « 4D » (différenciation, décentralisation, déconcentration et décomplexification). Dans ce contexte, elle recommande d'améliorer les modalités de mise en œuvre du recours à ce fichier :

Recommandation n°8 Mettre à l'ordre du jour du comité de suivi interministériel un point de discussion relatif au recours à AEM (rappeler la règle du faisceau d'indices et le fait que la consultation des fichiers reste un de ses éléments, parmi d'autres ; définir les modalités de l'accompagnement des jeunes pour l'accès à la procédure AEM en préfecture)

Recommandation n°9 Engager une réflexion sur l'opportunité de la création d'un fichier MNA en lien avec l'obligation de transmission des résultats d'évaluation par le président du conseil départemental au préfet figurant au projet de loi « 4D », qui permettrait une meilleure connaissance statistique de la population MNA (*réserve IGAS*)

4.2.1.2 Le recours au contrôle documentaire est loin d'être uniforme mais des initiatives récentes vont dans le sens d'une harmonisation

4.2.1.2.1 Les règles du contrôle documentaire

Aux termes de l'article 8 de l'arrêté du 20 novembre 2019, la personne se déclarant MNA « *produit tout document concernant son état civil et précise les conditions d'obtention des documents produits. Le ou les évaluateurs tiennent compte des actes d'état civil émanant d'une administration étrangère*

[62] Le guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement rappelle à ce titre que, « *suite à la consultation de l'outil AEM, seul le constat qu'une évaluation sociale a déjà été réalisée peut justifier de conclure immédiatement la procédure d'évaluation, et non la seule constatation que la personne est enregistrée dans VISABIO ou AGDREF2* ».

[63] Les associations soulignent en effet régulièrement le besoin d'une explicitation de cette procédure et d'un accompagnement fort pour dépasser la crainte possible de l'autorité préfectorale, née au gré d'un parcours d'exil potentiellement traumatique.

[64] La Cimade a ainsi comptabilisé dénombrant 264 MNA placés en CRA en 2019.

dans les conditions prévues par l'article 47 du code civil. Ils informent l'intéressé des risques qu'il encourt en cas de présentation de faux. S'ils constatent des incohérences entre le document présenté et le récit de la personne, ils demandent des précisions à cette dernière et l'indiquent dans le rapport d'évaluation sociale. »

Le guide des bonnes pratiques souligne quant à lui qu'« *en cas de doutes sur l'authenticité des documents d'identification [...] présentés, une vérification documentaire peut être demandée par le président du conseil départemental* ». Il rappelle également les « *éléments de nature à faire douter de l'authenticité d'un acte d'état civil étranger, présumé valable jusqu'à preuve du contraire (article 47 du code civil)* » que sont :

- (i) l'apparence frauduleuse de l'acte (rature, surcharge…) ;
- (ii) l'existence d'incohérences internes à l'acte, différences manifestes entre la réalité et les informations contenues dans l'acte ;
- (iii) l'existence d'autres actes qui remettent en cause l'authenticité de l'acte présenté et des informations qu'il contient ;
- (iv) tout autre élément ou circonstance tenant par exemple à la situation de l'état civil dans le pays d'origine.

Il signale enfin que « le résultat de cette expertise constitue un élément du faisceau d'indices de l'évaluation de la minorité et de l'isolement. En effet, l'expertise documentaire porte sur l'authenticité matérielle et la conformité du document présenté aux formes utilisées dans le pays d'origine, sans préjuger de son rattachement effectif à la personne qui le présente. »

4.2.1.2.2 Les conseils départementaux et les services de l'Etat ont des pratiques diverses en matière de contrôle documentaire

Dans la réalité, les jeunes se présentent très souvent devant les services d'évaluation sans document d'état civil. De nombreux pays dans le monde, en particulier en Afrique subsaharienne, ne disposent pas d'archives ou d'état civil bien tenus. Selon la direction de la coopération internationale de la DGPN, « *naissances et décès ne sont pas toujours déclarés, la détention d'une carte d'identité ou d'un passeport n'est pas une nécessité pour de nombreux ressortissants [...] (villages éloignés des agglomérations)* ».

De plus, quand les jeunes disposent de documents, ceux-ci peuvent être de différentes natures : passeport (rarement), carte d'identité (rarement), extrait d'acte de naissance, jugement supplétif…

Des pratiques hétérogènes en matière d'encadrement des contrôles documentaires ont été observées par la mission :

- Dans certains départements, des liens étroits ont été établis entre les services d'évaluation et les services de la police aux frontières (PAF), parfois appuyés par des protocoles ou conventions, qui peuvent pour certains d'entre eux comprendre des engagements de réalisation des contrôles documentaires dans des délais prédéfinis[65].
- Dans d'autres départements, les liens sont plus ténus et les délais annoncés pour la réalisation des contrôles sont tels que le recours aux contrôles documentaires est quasi-inexistant[66].

[65] Par exemple, la DZPAF de Rennes s'engage à réaliser les vérifications documentaires dans un délai de 5 jours.
[66] Par exemple dans le Nord.

- Dans certains départements, le recours aux contrôles documentaires serait quasi-systématique ; dans d'autres départements le recours aux contrôles se ferait au cas par cas[67].
- Le circuit emprunté pour le contrôle documentaire varie selon les départements : dans certains départements, les contrôles sont réalisés uniquement par les référents fraudes des préfectures ; d'autres départements systématisent le passage par les spécialistes de la PAF (au niveau départemental ou zonal).

En outre, les contrôles documentaires réalisés par la PAF ne suivent pas toujours le même standard, ce qui conduit à un contentieux administratif nourri, qui a été relayé à la mission par les associations de soutien aux MNA. Ces dernières ont ainsi fait part à la mission de l'existence de pratiques hétérogènes sur le territoire. La mission n'a matériellement pas pu expertiser en détail ces questions.

La mission signale que la méthodologie du contrôle documentaire repose sur une comparaison de l'acte contrôlé avec un modèle authentique, référencé dans une base de données nationale. Or, les associations soulignent que cette base de données ne serait pas exhaustive, ni suffisamment actualisée. Les rapports d'analyse des services de la PAF se décomposent de la façon suivante :

- Si des éléments de falsification sont clairement établis au regard de l'acte de référence, le rapport d'expertise conclura à l'existence d'un faux ou d'une contrefaçon.
- A l'inverse, si l'acte expertisé est en tout point conforme à l'acte de référence, il sera qualifié d'authentique.
- Enfin, en l'absence de document de référence et/ou en cas d'éléments de doute pour l'analyste, les services chargés du contrôle documentaire émettent un simple avis « favorable » ou « défavorable ». L'avis sera défavorable par exemple si l'acte comporte des altérations (rature, grattage, etc.) ou si certains éléments peuvent faire douter de l'authenticité de l'acte (modèle non référencé, format d'impression non connu de la PAF, numérotation « anormale », absence d'une mention, faute d'orthographe…).

Dans certains cas, l'analyse documentaire se contenterait de considérations d'ordre général et ne caractériserait pas suffisamment les anomalies exactes du document. La plateforme InfoMIE a ainsi rapporté à la mission que dans certains départements, les rapports d'analyse seraient des rapports complets indiquant l'ensemble des points soulevés et détaillant les éléments ayant conduit à l'avis de l'analyse, tandis que dans d'autres départements le rapport d'analyse documentaire se résumerait « *à un bordereau simplifié avec des cases cochées non conformes* ».

Comme il a été souligné précédemment, selon les associations, les avis défavorables seraient régulièrement dus à des erreurs de lecture des législations étrangères. C'est particulièrement le cas pour les Guinéens[68], dont la fragilité de l'état-civil a régulièrement été citée à la mission comme une source de difficulté pour l'évaluation de la minorité et de l'isolement, et ce par l'ensemble des interlocuteurs de la mission.

---

[67] Parmi les 18 départements ayant répondu au questionnaire en ligne de la mission, 9 ont répondu systématiquement faire appel aux services de la PAF pour procéder à des analyses documentaires, 4 y avoir recours en tant que de besoin, 3 rarement et deux jamais.

[68] Par exemple, les avis défavorables motivés par le non-respect, selon les analystes des services de la police aux frontières, du délai d'appel pour la transcription des jugements supplétifs en Guinée, délai prévu à l'article 601 du CPCEA guinéen qui relèveraient d'une analyse incomplète de la Police aux frontières qui oublierait la mention des art. 897 à 899 dudit code - CAA de NANTES, 5ème chambre, 08/12/2020, 19NT03646 ; CAA de NANTES, 3ème chambre, 09/10/2020, 19NT04378.

Enfin, des pratiques de retenue de documents d'identité sans remise systématique de récépissé aux personnes ayant remis leurs documents d'identité[69] sont dénoncées par plusieurs associations, sans que la mission ait toutefois pu l'observer dans le cadre de ses déplacements.

4.2.1.2.3 La DGEF a récemment défini des règles pour le contrôle documentaire des ressortissants guinéens qui mériteraient d'être étendues

La fragilité de l'état civil dans plusieurs pays et l'existence d'une fraude importante sont confirmées par la direction de la coopération internationale du ministère de l'intérieur qui souligne notamment « *le fait pour les autorités locales de délivrer sans vérification, par manque de formation ou par corruption, des documents authentiques (ce qui) rend difficile la détection par les agents consulaires et l'identification ultérieure* ».

Pour répondre à ces difficultés, la direction générale des étrangers en France (DGEF) a transmis, le 27 août 2020, aux services chargés du contrôle documentaire un document décrivant un « mode opératoire » très détaillé qui prescrit l'instruction des demandes de titres de séjour déposées par des ressortissants guinéens.

Cette note définit le mode opératoire suivant :

- Exiger la présentation d'un acte d'état-civil.
- Exiger la légalisation de l'acte d'état-civil présenté.
- Interroger systématiquement Visabio.
- Saisir systématiquement les services de la PAF avec la prescription importante que ceux-ci doivent fournir un avis circonstancié portant sur les aspects matériels de l'acte et sa conformité aux exigences de forme de procédure prescrites par le droit local, et que tout avis défavorable fondé uniquement sur un argumentaire stéréotypé ne pourra pas être retenu.
- S'agissant de la conclusion de l'examen, il est clairement prescrit qu'elle ne doit pas se fonder sur un seul élément (défaut de légalisation, « hit » positif dans Visabio) mais sur une pluralité d'indices concordants révélant la fraude et que « *si l'examen ne démontre pas le défaut de validité de l'acte [il sera considéré] que la justification de l'état-civil a été apportée par le ressortissant guinéen* ».
- En outre, dans un « Zoom MNA » de février 2021, la DGEF a rappelé que « *l'utilisation de cette fiche doit être systématisée et que par ailleurs il est recommandé, en dehors des ressortissants guinéens pour lesquels la procédure n'est pas opérationnelle, de recourir à la levée d'actes qui conduit à s'assurer auprès des autorités consulaires compétentes que l'acte est authentique* ».

La mission considère que l'application systématique de telles consignes, étendues au contrôle des documents de ressortissants d'autres pays dont les états civils posent des difficultés aux services de l'Etat pour fiabiliser le contrôle documentaire, serait de nature à améliorer et harmoniser le contrôle documentaire au sein des services de l'Etat.

---

[69] Article L. 611-2 CESEDA : « *L'autorité administrative compétente, les services de police et les unités de gendarmerie sont habilités à retenir le passeport ou le document de voyage des personnes de nationalité étrangère en situation irrégulière. Ils leur remettent en échange un récépissé valant justification de leur identité et sur lequel sont mentionnées la date de retenue et les modalités de restitution du document retenu.* ».

Recommandation n°10 Systématiser et harmoniser les contrôles documentaires et biométriques (*réserve IGAS*) et, parallèlement, renforcer l'accompagnement des jeunes pour la reconstitution de leur état civil (sans attendre la demande de titre de séjour)

Recommandation n°11 Diffuser aux préfectures une instruction sur la conduite à tenir en matière d'état civil et de fraude documentaire pour tous les pays dans lesquels se posent des difficultés sérieuses

4.2.2 Les modalités de mise en œuvre de l'évaluation sociale sont particulièrement hétérogènes

4.2.2.1 L'évaluation sociale peut être menée en régie ou par délégation du conseil départemental par une association

Il n'existe pas de recensement exhaustif des pratiques en matière de délégation ou de réalisation en régie de la procédure d'évaluation sociale. A titre indicatif, la répartition serait de 2/3 en régie et 1/3 par des associations délégataires[70] :

- Dans son référé du 8 octobre 2020 relatif à la prise en charge des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés (MNA), fondé sur 34 relevés d'observation de CRC, la Cour des comptes estime que les évaluations seraient réalisées directement par les conseils départementaux dans deux tiers des cas.
- Parmi les 18 conseils départementaux ayant répondu au questionnaire en ligne de la mission, 12 font réaliser l'évaluation sociale par des agents du conseil départemental.

La mission constate en outre qu'un certain nombre de départements confrontés à une volumétrie importante d'évaluations ont fait le choix de recourir à une association délégataire (notamment Paris, le Nord, les Bouches-du-Rhône, la Loire-Atlantique, la Haute-Garonne).

Toutefois, le choix inverse peut également être fait par des conseils départementaux, qui souhaitent mieux contrôler les délais et/ou le déroulement de l'évaluation sociale. Ainsi, le Val d'Oise a fait le choix il y a quelques années de ré-internaliser l'évaluation sociale, qui était auparavant réalisée par délégation par la Croix Rouge, afin notamment de réduire les délais et donc de diminuer le nombre de personnes prises en charge par le conseil départemental au titre de l'accueil provisoire d'urgence. La Gironde a également décidé en 2021 de ré-internaliser cette tâche afin notamment de mieux maîtriser les relations avec les acteurs de la société civile impliqués dans le suivi de la situation des jeunes se déclarant MNA.

Au total, il n'est pas apparu à la mission que la qualité de l'évaluation soit liée à son caractère sous-traité ou non.

[70] Dans certains conseils départementaux, des services ou cellules spécifiquement dédiés aux MNA ont été créés, dans d'autres les effectifs chargés de l'évaluation et de la prise en charge des MNA restent dans l'organigramme d'origine des conseils départementaux, la plupart du temps aux seins des directions chargées de la politique de l'enfance et de la famille.

4.2.2.2 La pratique d'entretiens de « pré-évaluations » ou « entretiens flash » soulève des interrogations

La pratique d'entretiens de « pré-évaluations » ou « entretiens flash », qui consiste à écarter les personnes qualifiées de « manifestement majeures », est observée dans plusieurs départements. A titre indicatif, la mission a pu constater cette pratique au cours de ses déplacements dans les départements suivants : Paris, Seine-Saint-Denis, Val d'Oise. Parmi les dix-huit départements ayant répondu au questionnaire en ligne de la mission, cinq ont par ailleurs reconnu en réaliser. *A contrario*, d'autres départements soulignent qu'ils ne font pas de différence de traitement entre les personnes pour lesquelles une majorité pourrait être suspectée et les autres. Cette pratique de l'entretien flash peut prendre différentes formes, en particulier des entretiens courts de moins d'une demi-heure, voire des refus d'évaluation en tenant compte de l'apparence physique du jeune se présentant comme MNA (parfois désignés comme « refus guichet »).

La pratique des entretiens flash est mise en œuvre sans base réglementaire. De fait, elle est régulièrement critiquée par les associations, comme par la Cour des comptes qui, dans son référé du 8 octobre 2020 précédemment évoqué, a souligné que « *de nombreux départements ont ainsi institué, sans base règlementaire, une « pré-évaluation » sous la forme d'un entretien succinct qui peut se conclure par un refus de prise en charge. Cette pratique contrevient au principe de présomption de minorité et aux dispositions légales, d'autant qu'il sert dans plusieurs cas à décider lesquels des jeunes demandeurs pourront bénéficier d'une mise à l'abri.* » Dans son rapport sur la protection de l'enfance, la Cour des comptes désigne un certain nombre de départements où existerait (ou aurait existé) cette pratique[71] : « *Lors du premier accueil, des services départementaux, comme en Loire-Atlantique, Pyrénées-Atlantiques, Loiret en 2018 face à l'afflux des demandes, et Aisne, réalisent un entretien sommaire, ce qui conduit au refus d'un examen plus approfondi pour un certain nombre de jeunes, sur la base de leur apparence physique, de leur supposée absence de vulnérabilité ou d'éventuels documents d'identité. Il est difficile d'estimer le nombre de jeunes concernés par ces procédures de pré-évaluations, souvent réalisées de façon officieuse et ne donnant pas lieu à un suivi statistique.* » Ces pratiques doivent être proscrites.

Recommandation n°12 Mettre à l'ordre du jour du prochain comité de suivi interministériel une discussion relative à l'évaluation, qui abordera notamment la problématique des évaluations flash / pré-évaluations

4.2.2.3 Un répit suffisant avant l'évaluation n'est pas toujours accordé

Le guide des bonnes pratiques met en exergue, dans sa partie dédiée aux « principes fondamentaux de l'évaluation sociale » le fait qu'il « *peut être pertinent de permettre à la personne de bénéficier d'un temps de répit lors de son accueil et préalablement au début de la procédure d'évaluation de sa situation. Ce temps peut contribuer à éviter que l'évaluation repose sur des éléments recueillis sur des mineurs en souffrance, épuisés, parfois en errance psychique, et donc incapables d'apporter des réponses détaillées et cohérentes, notamment concernant leur parcours de vie. Cette période peut par ailleurs être mise à profit pour que le jeune se repose, soit mis en confiance et soit informé dans une langue comprise et parlée sur les différentes formes de protection dont il peut bénéficier ainsi que sur les modalités pratiques et les conséquences de la procédure dans laquelle il s'est engagé.* »

[71] Cour des Comptes, Rapport « La protection de l'enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant », novembre 2020.

L'absence de délai de répit accordé aux jeunes se déclarant MNA, afin qu'ils puissent se reposer avant le (ou les) entretien(s) d'évaluation, est régulièrement critiquée par les associations. Or, il a été rapporté à la mission que les jeunes parviennent parfois devant les services d'évaluation dans des états de fatigue ou de santé incompatibles avec la réalisation d'une évaluation.

A contrario, la mission a pu observer une bonne pratique en Haute-Garonne où l'opérateur chargé de la mise à l'abri et de l'évaluation propose systématiquement aux jeunes de consulter un infirmier permanent de la structure qui, le cas échéant, peut préconiser un temps de répit précédant le premier entretien d'évaluation.

Recommandation n°13 Inscrire au plan réglementaire l'obligation de réaliser un entretien médical ou paramédical préalable au premier entretien d'évaluation permettant de déterminer si le jeune a besoin d'un répit (fatigue, faim, santé)

4.2.2.4 Selon les départements, la phase d'évaluation sociale donne lieu à un ou plusieurs entretiens

Même s'il ne précise pas explicitement un nombre minimum d'entretiens qui devraient fonder l'évaluation sociale, le guide de bonnes pratiques laisse clairement entendre qu'un seul entretien ne saurait suffire : « *il convient d'organiser un premier entretien avec la personne en prenant le temps de lui expliquer : la finalité de l'évaluation ; la procédure d'évaluation, le processus et son objectif, sa durée, les conséquences de l'avis rendu, les personnes qui en seront destinataires et l'utilisation qui pourra être faite des informations ainsi recueillies*[72] ». La présentation du contenu de l'évaluation sociale par le guide de bonnes pratiques fait en outre référence à plusieurs entreprises à « ces entretiens ».

Parmi les départements visités par la mission, l'évaluation sociale donne lieu à au moins deux entretiens dans une majorité de départements. Les pratiques peuvent néanmoins diverger :

- A Paris, par exemple, les jeunes se déclarant MNA peuvent faire l'objet d'une ou deux évaluations, en cas de doute[73].
- Deux, voire trois évaluations peuvent être réalisées en Ille-et-Vilaine, pour les cas où il existe un doute. Une seule évaluation est réalisée pour les « manifestement mineurs ».

4.2.2.5 Le caractère pluridisciplinaire des évaluations sociales n'est pas toujours respecté

L'exigence de pluridisciplinarité des évaluations est uniquement posée par le guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement[74] et pourrait « *s'organiser autour de deux modalités alternatives :*

- *« Les entretiens sont réalisés par au moins deux professionnels exerçant dans les domaines de l'action socio-éducative, de l'action sociale, de la santé ou de la psychologie intervenant simultanément ou de façon séquentielle. ;*

[72] Guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement (p. 15)
[73] Les évaluations dites de « premier niveau » sont réalisées sur deux sites (Couronnes et République). Si l'entretien va au bout, il dure environ 30/45 minutes. Celui-ci peut conclure à la minorité ou à la majorité. En cas de doute sur la minorité et/ou l'isolement, le jeune se déclarant MNA est orienté vers une évaluation de deuxième niveau.
[74] Il existe également des recommandations de bonnes pratiques professionnelles de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et des services sociaux et médico-sociaux (ANESM) sur « l'évaluation pluridisciplinaire de la situation des mineurs en cours de mesure en application de l'article L.223-5 du code de l'action sociale et des familles ».

- *« une équipe composée de professionnels ayant des qualifications ou expériences différentes assure une relecture du rapport avant validation par le responsable de l'équipe.* »

Dans son référé du 8 octobre 2020 précité, la Cour des comptes souligne que *« la pluridisciplinarité et la collégialité de l'évaluation ne sont que très rarement respectées, notamment dans les départements où l'évaluation est réalisée en interne* ». Malgré les précisions apportées par le guide de bonnes pratiques, la pluridisciplinarité est appréhendée de façon variable selon les départements[75] :

- Le simple croisement des points de vue / échanges entre pairs peut parfois être considéré comme une forme de pluridisciplinarité, quand l'évaluation est, la plupart du temps, réalisée par un seul professionnel.
- La présence d'une infirmière et / ou d'un psychologue au sein des équipes d'évaluation auxquels les jeunes se déclarant MNA pourraient avoir accès au cours de leur évaluation sociale, ou contribué à enrichir le rapport d'évaluation, suffit la plupart du temps à qualifier la pluridisciplinarité.

Selon la mission, le caractère pluridisciplinaire de l'évaluation devrait *a minima* permettre de distinguer les questions strictement liées à l'évaluation de la minorité et de l'isolement et celles portant sur l'examen de la vulnérabilité du jeune. A ce dernier titre, différents experts du psycho-traumatisme (cf. *infra*) ou des questions de traite des êtres humains (cf. *infra*) ont souligné la nécessité d'identifier dès ce stade des signes de particulière vulnérabilité des jeunes, auxquels la plupart des évaluateurs rencontrés par la mission sont rarement formés.

Recommandation n°14 Caractériser la pluridisciplinarité et l'imposer au niveau réglementaire

4.2.2.6 Le profil et la formation des évaluateurs ne sont pas uniformes

L'article 5 de l'arrêté du 20 novembre 2019 définit la formation et les compétences des personnels chargés de l'évaluation de minorité et d'isolement des jeunes se déclarant MNA :

- « *Le président du conseil départemental s'assure que les professionnels en charge de l'évaluation auxquels il a recours justifient d'une qualification ou d'une expérience leur permettant d'exercer leur mission dans des conditions garantissant la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, et d'une formation à l'évaluation sociale.*
- *« L'expérience ou la qualification prises en compte peuvent notamment avoir trait aux métiers de la protection de l'enfance, du droit, de la psychologie, de la santé ou de l'éducation.*
- *« La formation à l'évaluation sociale est d'une durée minimale de 21 heures et donne lieu à la délivrance d'une attestation d'assiduité. Elle porte notamment sur la psychologie de l'enfant, les spécificités de l'approche interculturelle, les techniques d'entretien et le processus d'évaluation dans son déroulement chronologique, le contexte géopolitique et les parcours de migration, ainsi que le droit de la protection de l'enfance, du séjour et de l'asile.* »

S'agissant du profil des évaluateurs, si les travailleurs sociaux restent majoritaires, une part croissante des personnels sont de profil type juriste (master en droit – public et/ou international).

[75] Extrait de la contribution d'InfoMIE : « Concernant la pluridisciplinarité, en pratique, dans le cadre des permanences juridiques d'InfoMIE, peu de rapports d'évaluation examinés respectent cette exigence et rares sont les départements à procéder à plusieurs entretiens ou à des entretiens à plusieurs professionnels ».

Les équipes d'évaluation sont souvent soumises à un fort *turnover*, du fait notamment des problèmes d'éthique liés à cette activité. Il a ainsi régulièrement été rapporté à la mission qu'un travailleur social peut avoir des difficultés pour trouver du sens dans une activité qui consiste à « trier » entre les personnes qui pourront bénéficier d'une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance.

Il existe un programme de formations spécifiques développé par l'Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) en lien avec le CNFPT. L'ENPJJ dispose d'un site central à Roubaix et de neuf pôles territoriaux de formation (PTF) en métropole. Sur le site central de Roubaix, est dispensée, une à deux fois par an, une formation de dix-huit heures consacrée à l'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement des jeunes se déclarant MNA[76], qui peut accueillir jusqu'à 60 participants. Les PTF développent par ailleurs tout au long de l'année une offre de formation sur l'accompagnement des MNA.

La mission n'a pu expertiser en détail le contenu des formations dispensées par l'ENPJJ, sur son site central et ses PTF, ni vérifier que l'ensemble des prérequis en matière de formation définis par l'arrêté du 20 novembre 2019 étaient toujours respectés.

Dans son rapport public thématique « *La protection de l'enfance – Une politique inadaptée au temps de l'enfant* » de novembre 2020, la Cour des comptes relevait à ce sujet un manque d'homogénéité des formations des évaluateurs, en particulier le fait que « *la majorité d'entre eux a pour l'instant dû acquérir en autodidacte des connaissances spécifiques, notamment sur la géographie, la géopolitique et les systèmes scolaires des pays d'origine, afin de pouvoir s'assurer de la cohérence des propos des jeunes lors des entretiens.* »

4.2.2.7 Les modalités de recours à l'interprétariat sont variables

L'article 4 de l'arrêté du 20 novembre 2019 dispose que « *l'évaluation sociale se déroule dans une langue comprise par l'intéressé, le cas échéant avec le recours d'un interprète, faisant preuve de neutralité vis-à-vis de la situation*. » Au titre des « principes fondamentaux de l'évaluation sociale », le guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement souligne également l'importance de l'accès à l'interprétariat pour les jeunes se déclarant MNA[77].

En la matière, les pratiques sont variables en fonction des départements :

- Dans une majorité de départements visités par la mission, les services d'évaluation disposent de marchés avec des services d'interprétariat par téléphone, dont les agents sont disponibles de façon réactive, avec un nombre important de langues et dialectes disponibles.
- Certains départements s'efforcent de faire accompagner les jeunes en cours d'évaluation par des interprètes présents physiquement à leurs côtés pendant les entretiens d'évaluation. C'est par exemple le cas dans le département du Nord, pour les langues les plus communes au moins.

---

[76] Le contenu est le suivant : présentation de la cellule nationale d'orientation ; enjeux psychologiques et éducatifs du contexte interculturel ; enjeux juridiques du statut de MNA ; éclairage sociologique sur les MNA dans les flux migratoires ; ateliers d'échanges sur les pratiques ; les autres méthodes d'évaluation (examen radiologique et expertise documentaire). Si le public visé est relativement large (professionnels chargés des évaluations ou qui travaillent en lien avec eux (magistrats, éducateurs de la PJJ, policiers)), ces sessions accueillent essentiellement des évaluateurs.

[77] Extrait du guide (page 15) : « *Il convient de :*
- s'assurer de la contribution d'un traducteur-interprète, dans la mesure du possible en présentiel, dès que l'on repère la moindre difficulté de maîtrise ou de compréhension de la langue française ;
- recourir à des supports visuels ou à des documents traduits ».

- Néanmoins, la mission a parfois pu constater qu'il n'était pas systématiquement fait appel à un interprète dans le cas où le jeune comprenait apparemment le français, même de façon superficielle. Il n'est pas non plus systématiquement recherché un interprète dans la langue avec laquelle le jeune est le plus à l'aise, dans les cas où il en parle plusieurs (plusieurs dialectes d'un même pays).

S'agissant du recours à l'interprétariat pour la procédure AEM, une préfecture a signalé à la mission que le marché prévu pour les procédures liées à l'asile n'était pas étendu à cette phase spécifique. La problématique aurait été signalée à la DGEF et serait en attente de réponse.

Par ailleurs, la mission souligne que la question de l'accès à l'interprétariat se pose tout au long du parcours des jeunes se déclarant MNA. A titre indicatif, le manque d'accompagnement des jeunes se déclarant MNA dans le système de soins (cf. partie 6.3) est d'autant plus problématique que les ressources en interprétariat y sont lacunaires. Le HCSP souligne ainsi la difficulté dans un avis du 9 novembre 2019 relatif au bilan de santé initial des MNA : « *Les enfants étrangers isolés sont ainsi souvent amenés à se déplacer seuls à travers le système de soins, lequel se trouve par ailleurs le plus souvent dépourvu de moyens d'interprétariat.* » La mission a en effet constaté dans la plupart de ses déplacements que le recours à l'interprétariat était relativement rare au long du parcours de santé des jeunes se déclarant MNA. Dans le cadre de son audition par la mission, le Professeur Marie-Rose Moro a également souligné que cette absence d'interprète à des entretiens médicaux / psychiatriques pouvait être à l'origine d'incompréhension quant à la situation des jeunes, voire à de mauvais diagnostics.

Recommandation n°15 Tout au long du parcours des jeunes se déclarant MNA, systématiser le recours à l'interprétariat dès qu'il apparaît que le jeune ne comprend pas parfaitement le français ou n'est pas en mesure de pleinement se faire comprendre ; étendre à la procédure AEM le marché d'interprétariat par téléphone prévu pour les demandes d'asile

4.2.2.8 La remise d'une copie du rapport d'évaluation sociale n'est pas systématique

L'absence de remise systématique d'une copie du rapport d'évaluation de l'avis motivé est régulièrement critiquée par les associations. La mission considère qu'il serait en effet souhaitable que les jeunes puissent disposer systématiquement d'une copie de leur évaluation sociale, en particulier quand celle-ci conclut à la majorité du jeune et donne ainsi lieu à un refus d'admission à l'ASE.

Recommandation n°16 Imposer au niveau réglementaire la remise d'une copie du rapport d'évaluation et de l'avis motivé aux jeunes se déclarant MNA à l'issue de leur évaluation

4.2.3 Le recours aux examens d'âge osseux continue de soulever des interrogations et faire l'objet de pratiques divergentes

L'article 388 du code civil dispose que des examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge sont envisageables « *en l'absence de documents d'identité valables et lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable. Ils ne peuvent être réalisés que sur décision de l'autorité judiciaire et après recueil de l'accord de l'intéressé. […] Les conclusions de ces examens, qui doivent préciser la marge d'erreur, ne peuvent à elles seules permettre de déterminer si l'intéressé est mineur. Le doute profite à l'intéressé.* » Cet article précise en outre qu'« *en cas de doute sur la minorité de l'intéressé, il ne peut être procédé à une évaluation de son âge à partir d'un examen du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires* ».

Dans sa décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a rappelé les garanties applicables à un examen radiologique osseux pour déterminer l'âge d'une personne. Après avoir constaté qu'en l'état des connaissances scientifiques, il est établi que les résultats de ce type d'examen peuvent comporter une marge d'erreur significative, le Conseil constitutionnel a fait état des garanties suivantes :

- Seule l'autorité judiciaire peut décider de recourir à un tel examen, en l'occurrence le procureur de la République intervenant au cours de la phase d'évaluation de la minorité ou le juge des enfants agissant dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative suite à une saisine du procureur de la République ou de la personne se disant MNA.
- L'examen ne peut être ordonné que si la personne en cause n'a pas de documents d'identité valables et si l'âge qu'elle allègue n'est pas vraisemblable.
- Il appartient à l'autorité judiciaire, le procureur de la République ou le juge des enfants, de s'assurer du respect du caractère subsidiaire de cet examen.
- Cet examen ne peut intervenir qu'après que le consentement éclairé de l'intéressé a été recueilli, dans une langue qu'il comprend.
- Enfin, la majorité d'une personne ne saurait être déduite de son seul refus de se soumettre à un examen osseux.

S'agissant des MNA, les examens d'âge osseux sont réalisés dans deux cadres différents :

- Au civil, pour l'application des règles relatives au séjour des étrangers et, corrélativement, à la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) au titre de la minorité.
- Au pénal, pour juger de l'applicabilité des règles de procédure pénale spécifiques aux mineurs[78].

Comme souligné précédemment, la réalisation des examens d'âge osseux ne peut être décidée que par l'autorité judiciaire. Il existe en la matière une grande variabilité des usages. En fonction des parquets, des examens d'âge osseux seront diligentés de façon quasi-systématique (Ex. parquets de Pontoise, Nanterre), ponctuelle (Ex. parquet de Rennes), ou très rare (Ex. parquet de Paris). Certains parquets ne sollicitent de tels examens que dans le cadre pénal.

Les pratiques des conseils départementaux en matière de demande de recours aux examens d'âge osseux apparaissent tout aussi hétérogènes[79]. Parmi les départements visités par la mission, une majorité indique rarement solliciter le procureur de la République de leur ressort pour y avoir recours, tandis que d'autres peuvent la demander de façon presque systématique. Ainsi, parmi les dix-huit conseils départementaux ayant répondu au questionnaire en ligne de la mission, deux ont

[78] Commentaire de la décision n°2018-768 QPC du 21 mars 2019 (https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2018768qpc/2018768qpc_ccc.pdf)« *Dans le cadre de la procédure pénale, la question de la détermination de l'âge est un critère essentiel pour déterminer les règles applicables à la mesure de garde à vue, la compétence de la juridiction, les peines et les mesures applicables, ainsi que les garanties juridiques attachées à l'état de minorité.* ».

[79] Commentaire de la décision n°2018-768 QPC du 21 mars 2019 : « *Sur la base de cet avis motivé et du rapport d'évaluation* [sociale], *le président du conseil départemental apprécie la nécessité d'une saisine de l'autorité judiciaire, soit aux fins d'assistance éducative, soit afin de solliciter la réalisation d'investigations complémentaires dans le respect des conditions posées à l'article 388 du code civil. C'est dans ce cadre que peut être demandée la réalisation d'examens radiologiques osseux.* ».

indiqué demander souvent à l'autorité judiciaire de pouvoir procéder à des examens d'âge osseux ; six parfois ; dix jamais.

Outre le manque de fiabilité des tests osseux, l'absence de protocole unique concernant les techniques utilisées et la grande diversité des pratiques étaient critiqués par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019[80]. En effet, trois types d'examens sont principalement utilisés par les Unités médico-judiciaires (UMJ), soit de façon isolée, soit de façon combinée :

- La radiographie du poignet et de la main : le cliché des os de la main et du poignet de la personne est comparé à ceux de l'atlas de Greulich et Pyle où est reproduit, pour chaque tranche d'âge, le cliché correspondant à la maturation osseuse moyenne au plan statistique, déterminée à partir d'une centaine de clichés. Cet atlas fait l'objet de critiques régulières tenant à son caractère inadapté au regard de la population examinée[81], qui sont néanmoins contestés par certains chefs d'UMJ[82].
- La radiographie dentaire, concernant en particulier le stade de développement de la troisième molaire.
- Le scanner de la clavicule, qui permet aux dires de tous les spécialistes interrogés par la mission de déterminer avec certitude si l'âge de la personne est supérieur ou inférieur à 21 ans[83].

A titre indicatif, la mission a ainsi pu constater que ces examens étaient réalisés de façon hétérogène selon les UMJ (cf. encadré).

<u>Présentation des pratiques en matière d'examen d'âge osseux</u>

Certaines UMJ ne pratiquent que la radio d'âge osseux de la main et du poignet et, s'agissant d'individus dont l'âge est proche de 18 ans, répondent systématiquement que leur âge est compris entre 17 et 19 ans[84].

Une UMJ a indiqué à la mission recourir à la combinaison de la radio de la main et du poignet et à un scanner de la clavicule.

---

[80] Commentaire de la décision n°2018-768 QPC du 21 mars 2019 : « *En effet, en fonction des experts, certaines techniques peuvent être préférées à d'autres. Les différents examens peuvent également être utilisés de manière combinée ou isolée. La rédaction des conclusions serait également très variable en fonction des experts et conduirait parfois à priver de portée l'obligation prévue à l'article 388 du code civil consistant à indiquer la marge d'erreur, compte tenu du caractère excessivement affirmatif du rapport d'expertise. Cette situation aggraverait la subjectivité et le manque de fiabilité de l'analyse des résultats d'examens osseux aux fins de détermination de l'âge, d'autant qu'aucune compétence ou formation spécifique à l'analyse de ces examens ne serait requise.* ».

[81] Commentaire de la décision n°2018-768 QPC du 21 mars 2019 : « *L'atlas de Greulich et Pyle, en particulier, est vivement critiqué en ce qu'il a été élaboré à partir de l'analyse des clichés osseux d'enfants issus de familles américaines aisées, dans les années 1930 et 1940. Cet atlas est jugé inadéquat pour déterminer l'âge d'enfants originaires de zones géographiques très différentes et ayant connu des conditions socio-nutritionnelles très éloignées de celles des jeunes américains. L'inadéquation est d'autant plus manifeste, selon certains, que les traumatismes subis par certains enfants peuvent entraîner des conséquences importantes sur leur croissance, en la retardant ou, au contraire, en provoquant une puberté prématurée.* »

[82] Par exemple, le Professeur Pauline Saint-Martin, cheffe de l'UMJ de Tours, qui a rédigé sa thèse de médecine sur la recherche d'un site anatomique permettant d'affiner les recherches sur le seuil de 18 ans.

[83] La clavicule est la dernière articulation du corps humain qui fusionne quelle que soit l'origine de la personne, systématiquement entre 20 et 26 ans.

[84] Cf. Commentaire de la décision n°2018-768 QPC du 21 mars 2019, citant un avis de l'Académie nationale de médecine : « *La lecture de l'âge osseux par la méthode de Greulich et Pyle universellement utilisée, permet d'apprécier avec une bonne approximation l'âge de développement d'un adolescent en dessous de seize ans. Cette méthode ne permet pas de distinction nette entre seize et dix-huit ans* ».

D'autres réalisent les tests selon une séquence systématisée. L'UMJ de Tours a ainsi décrit à la mission la séquence systématisée suivante, qui serait de nature à réduire les marges d'erreur :

- En premier lieu, la radio de la main et du poignet : en l'absence de fusion, il serait possible d'arrêter les examens car il est quasiment certain que l'individu a moins de 16 ans.

- Ensuite, si et seulement si la main est fusionnée, une radiographie dentaire est réalisée. Si trois des quatre molaires de sagesse sont sorties, il y aurait « *90 % de chances que la personne est majeure* ».

- Enfin, le scanner de la clavicule. Si celle-ci est fusionnée, la personne aurait nécessairement plus de 20 ans.

Certaines UMJ ont par ailleurs souligné leurs difficultés pour envisager l'évolution de leur protocole en matière d'examen d'âge osseux du fait du manque de disponibilité d'équipements rares (scanners), dont la priorité d'utilisation va logiquement aux besoins sanitaires.

Au-delà des questions de principe et de l'expression d'une opposition à tout examen d'âge osseux (portée notamment par le Défenseur des droits), les associations formulent un certain nombre de critiques concernant les modalités de mise en œuvre de ces examens et considèrent que les garanties rappelées par la décision du Conseil constitutionnel précédemment évoquée ne seraient pas toujours assurées. En particulier, la marge d'erreur ne serait pas systématiquement indiquée dans les rapports d'évaluation. Par ailleurs, s'agissant du recours au scanner de la clavicule, les associations[85] et certains médecins critiquent le fait d'avoir recours à une relativement importante irradiation pour un acte qui ne se justifie pas par des motifs thérapeutiques. D'autres médecins rencontrés par la mission tempèrent toutefois ce constat et indiquent que l'irradiation reste modérée, comparativement à l'irradiation naturellement subie par toute personne au cours d'une année.

En guise de conclusion sur la question de l'examen d'âge osseux, la mission – qui ne dispose pas en son sein d'expertise propre – ne saurait se prononcer sur l'opportunité de la généralisation de telle ou telle pratique. Elle souligne néanmoins que l'existence d'une marge d'erreur est consubstantielle à la démarche scientifique.

Pour cette raison, la pratique d'examen d'âge osseux apparaît réellement utile dans deux cas de figure précis :

- Pour identifier et protéger des jeunes « manifestement mineurs », qui refusent toute prise en charge, notamment quand ils sont sous l'emprise de réseaux et/ou victimes de traite des êtres humains (cf. *infra*).
- Pour identifier les individus « très manifestement majeurs », qui auraient donc plus de 21 ans.

Pour le reste, la mission constate qu'il serait souhaitable que les UMJ puissent davantage échanger entre elles, à l'initiative du ministère chargé de la Santé, pour partager les informations concernant l'état de la science relative aux examens d'âge osseux.

Recommandation n°17 Rationaliser le recours aux examens osseux et les utiliser pour identifier les moins de 16 ans et les plus de 21 ans, quelle que soit leur situation

[85] Extrait de la contribution d'InfoMIE : « *InfoMIE observe une augmentation du recours au scanner de la clavicule dans le cadre des expertises médicales d'âge osseux (Seine Maritime, Haute Garonne, Pyrénées Atlantiques…). S'il est prégnant de voir l'absence de prise en compte de la santé dès la présentation du mineur auprès des dispositifs de protection de l'enfance, il est surprenant de voir ce recours à une technique particulièrement irradiante […] à des fins non thérapeutiques et de non diagnostiques, sur un.e mineur.e, alors que, de surcroit, les erreurs de lecture sont significatives, ainsi que les erreurs liées à la manipulation à proprement parler (épaisseur de coupe du scanner, incidence du rayon).* ».

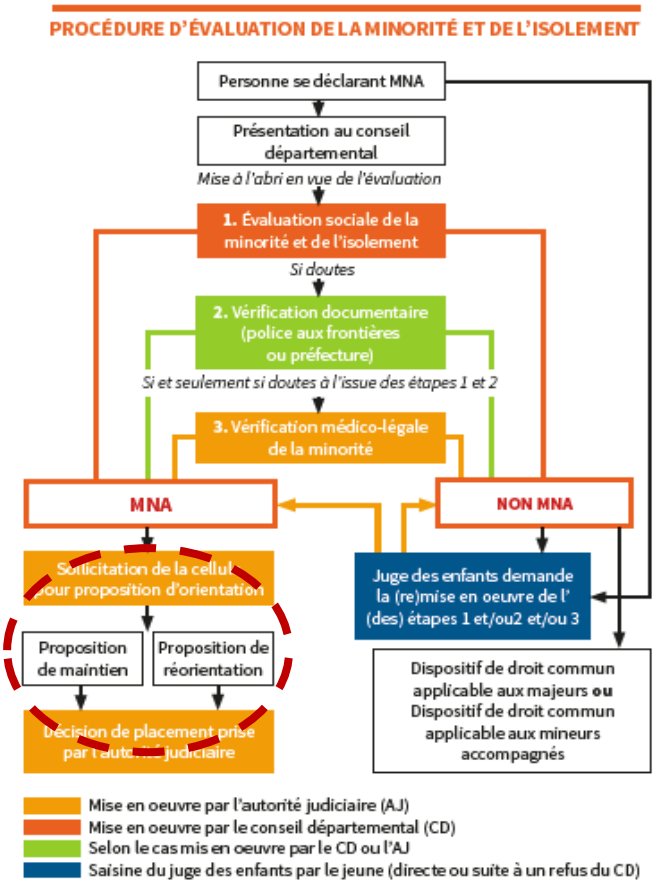
4.3 La procédure de péréquation nationale pourrait être améliorée

À l'issue de la phase d'évaluation, si la minorité et l'isolement sont reconnus par le président du conseil départemental, le mineur reste sous la protection administrative de ce dernier, dans l'attente de bénéficier d'une ordonnance de placement provisoire (OPP). Le procureur de la République saisit la cellule chargée de la péréquation de la mission MNA (MMNA) de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) qui lui indique, dans un délai de 24 heures, si le mineur est maintenu dans le département ou s'il est orienté dans un autre lieu.

Si le mineur est maintenu dans le département, le parquet prend une OPP au vu de l'urgence et saisit le juge des enfants de son ressort dans les huit jours à compter de cette décision. Si le mineur est orienté dans un autre département, le procureur prend une OPP confiant le mineur au président du conseil départemental compétent et se dessaisit auprès du procureur de la République territorialement compétent qui saisira à son tour le juge des enfants.

Par ailleurs, le juge des enfants peut également être saisi à tout moment par un jeune se déclarant MNA qui se présente devant lui, soit directement, soit après un refus de prise en charge sur le fondement de l'article 375-5 du code civil. Dans le cas où il n'a pas déjà été évalué, le juge des enfants peut renvoyer le jeune se déclarant MNA vers le conseil départemental ou le service en charge de l'évaluation, qui procédera alors à une évaluation de la minorité et de l'isolement. Il peut alors prendre une OPP pendant le temps de l'évaluation.

Schéma 2 : Présentation de la procédure d'évaluation et de l'isolement (hors passage AEM) – focus sur le rôle de la cellule MNA



Source : Plaquette de présentation de la mission MNA (DPJJ)

Le calcul de la clé de répartition appliquée chaque année par la MMNA pour l'application de la péréquation nationale est définie à l'article R. 221-13 du code de l'action sociale et des familles : « *Cette clé est égale à la somme :*

- *1° De la population totale du département rapportée à la population totale de l'ensemble des départements concernés, et ;*
- *2° Du cinquième du rapport entre :*
  - *a) D'une part, la différence entre :*
    - *le nombre de mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille que ce département aurait dû accueillir au 31 décembre de l'année précédente en appliquant la valeur du 1° au nombre de mineurs accueillis dans l'ensemble des départements à cette date, et ;*
    - *le nombre de mineurs effectivement pris en charge par le département à cette date ;*
  - *b) D'autre part, le nombre de mineurs accueillis dans l'ensemble des départements concernés au 31 décembre de l'année précédente.* »

En 2020, les clés de répartition ont été modifiées[86] : la clé de répartition est dorénavant liée à la démographie du département, alors qu'elle était auparavant liée à la taille de la seule population de moins de 19 ans. Ce critère tendait donc à défavoriser certains départements très jeunes, tels que la Seine-Saint-Denis ou le Nord.

D'autres évolutions ont fait l'objet de discussions entre l'Etat et l'ADF, notamment l'idée de prendre en compte le « stock » de MNA accompagnés par les départements, ce qui permettrait en particulier de tenir compte des efforts de certains conseils départementaux pour accompagner sur le moyen terme les MNA par la mise en place de « Contrats jeune majeur », et d'ajouter un critère tenant compte du poids des dépenses sociales du département. S'agissant spécifiquement du critère relatif à la prise en compte de l'ensemble des MNA et ex-MNA accueillis par les services de l'ASE d'un conseil départemental, la mission considère qu'il s'agit d'un indicateur pertinent pour inciter les conseils départementaux à contribuer à l'insertion à moyen terme des MNA qu'ils accompagnent.

Si la MMNA de la DPJJ n'est pas informée par le conseil départemental évaluateur ou par le procureur de la République de l'existence de liens qu'a pu commencer à tisser le jeune évalué, elle pourra recommander un transfert du jeune dans un autre département. Même si certains départements, notamment Paris, ont signalé à la mission que dans ces cas, ils faisaient part au procureur de la République de leur souhait de voir le MNA confié à leur service d'aide sociale à l'enfance, cette pratique n'est pas systématisée.

Dans le cadre de son audition, le Syndicat de la magistrature a par ailleurs indiqué à la mission qu'une orientation dans un territoire particulier pouvait être adaptée au projet du jeune[87]. Or, la procédure de péréquation apparaît aujourd'hui essentiellement régie par des critères mathématiques (la clé de répartition), même si la MMNA a indiqué à la mission qu'elle pouvait intégrer de tels critères dans sa procédure de péréquation.

[86] Décret n° 2019-1410 du 19 décembre 2019 relatif au calcul de la clé de répartition entre les départements des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, qui a pris effet le 15 avril 2020.
[87] Par exemple, dans un territoire rural pour un jeune ayant exprimé le souhait de se former à l'agriculture.

Recommandation n°18 Compléter les critères pris en compte pour le calcul de la clé de répartition : (i) critère du « stock » de MNA (dont les jeunes majeurs bénéficiant de contrats jeunes majeurs) et (ii) critère relatif à la part des dépenses sociales du conseil départemental et systématiser l'information de la MMNA sur les liens du jeune avec le territoire où il a été évalué et sur ses aspirations professionnelles, afin d'en tenir compte dans la procédure de péréquation

4.4 Le fichier AEM ne traite que la question des réévaluations à l'initiative des jeunes, pas celle des réévaluations à l'initiative des départements d'accueil

Le fichier AEM a été mis en place avec pour finalité principale d'éviter le « nomadisme » dans l'évaluation des jeunes et donc la pratique des réévaluations. AEM permet en effet de traiter la problématique de la réévaluation de la minorité et de l'isolement à l'initiative des jeunes se déclarant MNA et déjà évalués majeurs.

Des réévaluations restent cependant pratiquées par une partie significative des conseils départementaux. Dans son référé du 8 octobre 2020 précédemment évoqué, la Cour des comptes souligne ainsi que « *que certains départements procèdent à une nouvelle évaluation de minorité de 70 à 90 % des jeunes provenant d'autres territoires, parfois en demandant de manière quasi systématique à l'autorité judiciaire la réalisation d'examens radiologiques osseux* ». Plusieurs départements rencontrés par la mission ont reconnu cette pratique. A titre illustratif, le département d'Ille-et-Vilaine – qui revendique pourtant une politique d'accueil proactive – a précisé à la mission qu'il réalisait des réévaluations de façon régulière, pour des jeunes qui leur semblent « manifestement majeurs », soit 50 % des jeunes orientés par la péréquation nationale. Le conseil départemental a ainsi indiqué à la mission avoir signalé à la MMNA de la DPJJ les évaluations réalisées par un certain nombre de départements, qu'elles considéraient quasi-systématiquement « bâclées ». Il a été indiqué à la mission que, quand elles ont lieu, ces réévaluations peuvent entraîner un départ du MNA du département vers lequel il avait été orienté par la MMNA et un retour vers le département d'évaluation initiale.

Recommandation n°19 Confier au comité de suivi interministériel (cf. *infra*) une mission renforcée d'observation des pratiques de réévaluation (en complément du rapport annuel de la MMNA)

4.5 Au total, les taux d'évaluation de la minorité et de l'isolement sont très variables en fonction des départements, comme la durée des évaluations, qui a cependant globalement réduit

4.5.1 Des taux d'évaluation de la minorité et de l'isolement variables

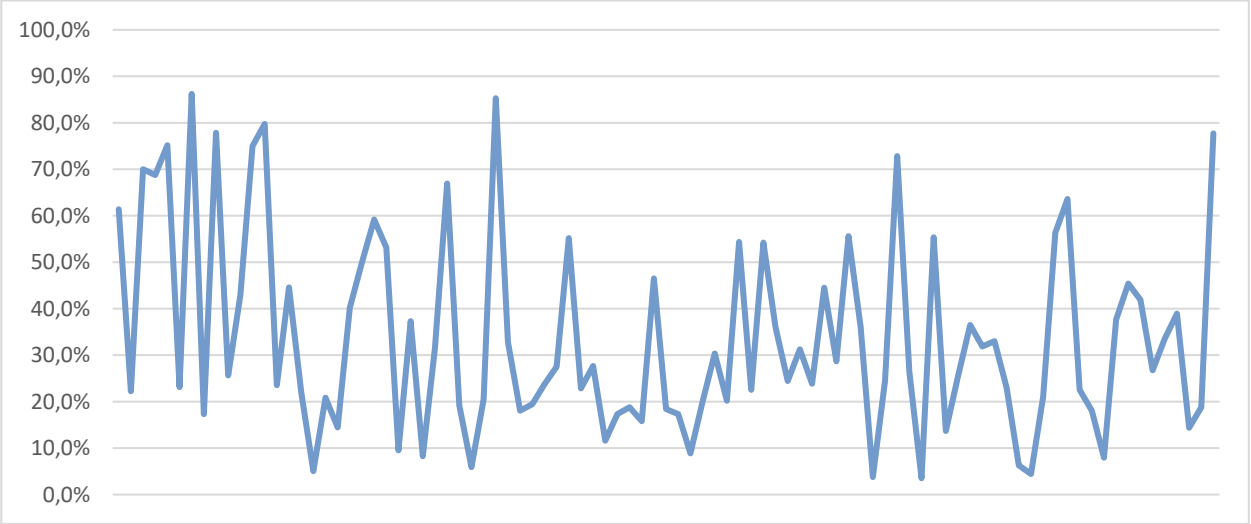
Les taux de reconnaissance de la minorité, ou plus précisément d'admission à l'ASE – la reconnaissance de la minorité ne pouvant être prononcée que par l'autorité judiciaire – restent très variables selon les départements. La mission bipartite faisait état en 2018 de taux d'évaluation de la minorité compris entre 9 % et 100 % selon les départements.

Le taux d'évaluation positive de la minorité et de l'isolement peut ainsi être approché en divisant le nombre de décisions judiciaires confiant des MNA à l'ASE, consolidé par la cellule MNA, par le nombre d'évaluations déclarées à l'ASP. Ces estimations doivent néanmoins, une fois encore, être prises avec précaution (cf. *supra* – réserves relatives aux estimations tirées des données de l'ASP). Ces estimations ne tiennent de surcroît pas compte du fait qu'une partie des jeunes sont confiés aux services de l'ASE par un juge des enfants après avoir fait l'objet d'un refus d'admission à l'issue de la

phase d'évaluation du conseil départemental. Ces jeunes apparaissent ainsi dans les données des départements comme ayant fait l'objet d'un refus, alors qu'ils ont finalement pu être admis à l'ASE après saisine directe du juge des enfants. La cellule MNA n'a pas connaissance de ces admissions « judiciaires » à l'ASE, qui peuvent être importantes dans certains territoires.

En 2019, le taux d'évaluation positive de la minorité et de l'isolement se serait ainsi élevé à 33 % au niveau national, avec une variation particulièrement grande entre les départements (de 4 % à 86 %), représentée à titre indicatif ci-dessous. A titre indicatif, sur les 90 départements dont les données étaient exploitables, 10 avaient un taux d'évaluation de la minorité et de l'isolement inférieur à 10 %, 15 compris entre 10 % et 20 %, 24 entre 20 % et 30 %, 13 entre 30 % et 40 %, 7 entre 40 % et 50 % et 21 supérieur à 50 %.

Graphique 3 : Dispersion des taux de d'évaluation de la minorité et de l'isolement (2019) – données anonymisées ; en abscisses figurent les départements



Source : Données ASP, retraitées par la DGCS et la mission

La dispersion du taux de reconnaissance de la minorité résulte des pratiques hétérogènes selon les conseils départementaux (cf. *supra*). Comme évoqué précédemment, cette grande disparité des taux de reconnaissance de minorité est due à une multitude de facteurs :

- Profil des jeunes accueillis
- Moyens déployés par le département pour l'évaluation de la minorité et de l'isolement
- Priorité donnée aux entretiens ou à la vérification documentaire
- Saturation possible des capacités d'accueil et de mise à l'abri
- Volonté du département de favoriser le départ de jeunes vers d'autres départements de placement, ou bien de donner le plus de chances possibles aux jeunes d'être admis à l'ASE
- Politique générale du conseil départemental vis-à-vis de l'accueil des MNA sur le territoire

4.5.2 Une durée d'évaluation moyenne de 16 jours, qui reste néanmoins hétérogène selon les départements

La durée moyenne d'évaluation de la minorité et de l'isolement, entre la date de mise à l'abri du jeune se déclarant MNA et la notification de la décision d'admission ou de non-admission à l'ASE aurait singulièrement baissé depuis le pic de 2017. Selon la DGCS, qui s'appuie sur les données de l'ASP, la durée d'évaluation serait ainsi passée de 40 jours en 2017 à 16 jours en moyenne. Si cette estimation doit être prise avec précaution[88], elle reflète néanmoins une tendance certaine, qui résulte à la fois du ralentissement des arrivées et du renforcement des moyens d'évaluation des conseils départementaux (consolidation des équipes d'évaluation et des capacités de mise à l'abri).

4.6 La mission identifie un socle d'évolutions souhaitables pour améliorer et harmoniser l'évaluation de la minorité et de l'isolement, pouvant être complétées par deux scénarios alternatifs

La mission considère qu'il serait souhaitable de mieux encadrer les pratiques d'évaluation de la minorité et de l'isolement, en premier lieu au sein des conseils départementaux mais aussi au sein des services de l'Etat. Au-delà de cet encadrement renforcé, la mission recommande de mettre en place une véritable « stratégie nationale de prise en charge des MNA », concertée entre les différents partenaires, qui serait pilotée par une entité centrale à créer ou renforcer (cf. 4.6.1).

En complément de ce socle de recommandations, la mission a exploré deux scénarios alternatifs, plus structurels, d'évolution des modalités de mise en œuvre de l'évaluation de la minorité et de l'isolement :

- Scénario 1 (partie 4.6.2) : *statu quo* institutionnel et création d'une commission consultative départementale de l'examen de la minorité et de l'isolement – *Scénario soutenu par l'IGJ et IGAS, avec des réserves fortes de l'IGA.*
- Scénario 2 (4.6.3) : création d'une cour départementale de l'examen de la minorité et de l'isolement – *Scénario soutenu par l'IGA, opposition de l'IGAS et de l'IGJ.*

Aucun des deux scénarios ne recueillant le soutien de l'ensemble des membres de la mission, il a été décidé de les détailler successivement.

Un troisième scénario, consistant en un transfert de la compétence d'évaluation de la minorité et de l'isolement (voire de la compétence de mise à l'abri) des conseils départementaux vers l'Etat est attendu par une partie importante des conseils départementaux. Trois options auraient à ce titre pu être envisagées pour la recentralisation de la compétence : (i) dans un office dédié, à créer, dans le champ de la protection de l'enfance, donc rattaché au secrétaire d'Etat chargé de la protection de l'enfance ; (ii) dans un office existant du champ du ministère de l'intérieur (par exemple l'office français de l'immigration et de l'intégration – OFII) (iii) dans une structure du ressort du ministère de la justice (DPJJ). La mission recommande cependant d'écarter ce scénario, en raison notamment du besoin de préserver l'intégralité de la compétence « protection de l'enfance » au sein des conseils départementaux et de l'ampleur des moyens nouveaux qu'il s'agirait de déployer.

[88] En sus des réserves méthodologiques soulignées précédemment, il est probable que certains conseils départementaux ne déclarent pas de jours de mise à l'abri / évaluation au-delà des 23 jours faisant l'objet d'une compensation par l'Etat.

Par ailleurs, la recommandation du rapport de la mission bipartite de créer des plateformes interdépartementales rassemblant les compétences d'évaluation des conseils départementaux et de l'Etat sur les implantations des 31 GUDA, qui n'avait pas été retenue en 2018 par le gouvernement, n'a pas été expertisée en détail dans le cadre du présent rapport. Celle-ci semblait cependant présenter un certain nombre d'avantages à la mission, notamment de mettre en commun des ressources de l'Etat et des conseils départementaux et d'uniformiser les procédures (voir à ce sujet le rapport de la mission bipartite).

4.6.1 Le renforcement des pratiques associé à la définition d'une stratégie nationale et à un pilotage renforcé constituent le socle des recommandations de la mission

La mission considère que l'amélioration et l'harmonisation des pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement, à la fois entre les conseils départementaux et les services de l'Etat, devrait s'appuyer sur les principales recommandations suivantes :

- Le renforcement de l'encadrement des pratiques constituerait un socle de prérequis (cf. 4.6.1.1)
- La définition d'une « stratégie nationale de prise en charge des MNA », en tant que volet de la « stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance », permettrait en outre que l'Etat se définisse des objectifs en matière de politique de prise en charge des MNA, en lien avec les différents partenaires, au premier rang desquels les conseils départementaux (cf. 4.6.1.2)
- Enfin, le renforcement du pilotage partenarial et interministériel de cette politique constituerait un moyen pour atteindre ces objectifs (cf. 4.6.1.3)

4.6.1.1 Renforcement de l'encadrement des pratiques

Le renforcement de l'encadrement des pratiques pourrait se traduire par des dispositions de niveau législatif et réglementaire (*Nota* : il s'agit là d'un récapitulatif des principales recommandations exposées précédemment) :

- Il s'agirait tout d'abord de conférer une portée générale au principe de l'évaluation globale de la minorité et de l'isolement de tout jeune se déclarant MNA sur le territoire français, certains principes pouvant figurer au niveau de la loi (par exemple, le caractère pluridisciplinaire de l'évaluation et l'existence d'un temps de répit suffisant)
- Les modalités d'application seraient renvoyées au niveau réglementaire, comme c'est le cas actuellement, notamment :
    - Systématiser l'entretien médical (ou paramédical) préalable au premier entretien d'évaluation permettant de déterminer si le jeune a besoin d'un répit (fatigue, faim, santé) et définition d'un bilan de santé initial au niveau réglementaire (cf. *infra*, Partie 6 – prise en charge sanitaire)
    - Caractériser la pluridisciplinarité au niveau réglementaire
    - Systématiser le recours à l'interprétariat dès lors qu'il apparaît que la personne se déclarant MNA ne comprend pas parfaitement le français ou n'est pas en mesure de pleinement se faire comprendre
    - Imposer la remise d'une copie du rapport d'évaluation et de l'avis motivé aux jeunes se déclarant MNA à l'issue de leur évaluation

- Le système de péréquation nationale serait également renforcé :
  - Compléter les critères pris en compte pour le calcul de la clé de répartition : (i) critère du « stock » de MNA (dont les jeunes majeurs bénéficiant de « contrats jeune majeur ») et (ii) critère relatif à la part des dépenses sociales du conseil départemental
  - Systématiser l'information de la MMNA sur les liens du jeune avec le territoire où il a été évalué et sur ses aspirations professionnelles, afin d'en tenir compte dans la procédure de péréquation

4.6.1.2 Définition d'une stratégie nationale de prise en charge des MNA, volet de la stratégie nationale protection de l'enfance

Par ailleurs, la mission pense qu'il est nécessaire de voir l'Etat, en lien avec les conseils départementaux, définir une vision commune des objectifs à atteindre pour l'accueil et la prise en charge des MNA. Cette vision commune se traduirait dans une « stratégie nationale de prise en charge des MNA », qui constituerait un nouveau volet de la « stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (2020-2022) » :

- Au niveau national, après concertation avec l'ADF, l'Etat adopterait sa « stratégie nationale de prise en charge des MNA », par avenant à la « stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (2020-2022). »
- Un certain nombre de principes directeurs figureraient dans la « stratégie nationale MNA » : rappel de l'inscription de cette politique dans la protection de l'enfance (importance de ne pas écarter de mineurs des dispositifs, conformément à l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant rappelée par le Conseil constitutionnel), rapidité de l'évaluation, sécurisation du statut du jeune (état civil / minorité, préparation de l'accès à la majorité, titre de séjour).
- Un réseau des référents MNA serait créé au sein des différentes institutions partenaires (conseils départementaux, préfecture, juridictions, PJJ, administration pénitentiaire) afin de fluidifier la prise en compte et la mise en œuvre de la stratégie.
- Au niveau local, l'Etat et le conseil départemental contractualiseraient autour de la déclinaison de la stratégie nationale, par avenant au contrat Etat/conseils départementaux relatif à la prévention et la protection de l'enfance :
  - Il s'agirait de définir des critères/objectifs précis qui donnerait accès à une majoration d'aide financière par l'Etat pour des engagements conformes à la « stratégie nationale » et allant au-delà des obligations légales et réglementaires (par exemple : incitation financière en faveur des conseils départementaux mettant à l'abri les jeunes se déclarant MNA dans des établissements adaptés (hors hôtels) ; soutien de l'Etat à des dispositifs d'hébergement des « mijeurs » les plus vulnérables (cf. *infra*, partie 7.1 – initiative PRIF/Ville de Paris) ; incitation à la mise en place de contrats jeune majeur – cf. *infra*, partie 6.5)…), dans une logique d'incitation aux bonnes pratiques.
  - La mise en œuvre des contrats pourrait être suivie dans le cadre d'une instance partenariale départementale, qui constituerait une déclinaison du comité de suivi national des MNA (cf. *infra*) : réunion au moins une fois par an de l'ensemble des acteurs impliqués sur le terrain dans la prise en charge des MNA (conseil départemental, services de l'Etat, autorité judiciaire, ainsi que les acteurs associatifs et les représentants du barreau) afin de partager un état des lieux et des objectifs.

- La mission considère qu'il serait envisageable d'engager cette démarche de contractualisation par une expérimentation avec des départements volontaires.

4.6.1.3 Le renforcement du pilotage partenarial et interministériel de cette politique

4.6.1.3.1 La création d'un délégué interministériel ou d'un secrétariat général permanent du comité de suivi des MNA

S'agissant d'une compétence décentralisée qui implique une multiplicité d'acteurs (Etat – préfectures et services de la PAF, autorité judiciaire, conseils départementaux, associations…), la mission observe qu'il existe nécessairement une hétérogénéité des pratiques. La coordination des acteurs apparaît d'autant plus importante.

Or, le « comité de suivi du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille », prévu à l'article R. 221-15 du code de l'action sociale et des familles[89], n'a pu être réuni depuis 2019. De surcroît, ses missions ne portent que sur le seul « dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation » et non sur l'intégralité du parcours des jeunes se déclarant MNA.

La mission considère que la mise en œuvre des recommandations précédentes et, plus généralement, le renforcement du pilotage de la politique de prise en charge des MNA implique de donner plus de visibilité et de moyens aux outils existants :

- Il s'agirait de renforcer les attributions du comité de suivi (notamment sur le suivi des statistiques et des pratiques – cf. point suivant) et de le doter de moyens stables et plus visibles. Pour cela, la mission a envisagé deux possibilités : (i) la création d'un délégué interministériel (ii) ou celle d'un secrétariat général permanent du comité de suivi des MNA.
- Le comité deviendrait une véritable instance de concertation entre l'Etat et les conseils départementaux. Comme il a été recommandé précédemment, la mission suggère de mettre à l'ordre du jour d'un prochain comité de suivi des MNA les points de discussion suivants :
    - Discussion globale sur le guide de bonnes pratiques, avant le cas échéant de l'adapter ; dans un second temps, diffuser plus largement le guide (communication/information/formations) et le compléter par une « boîte à outils » (FAQ, fiches opérationnelles, animation de communauté de pratiques) – cf. recommandation n°6

[89] Article R. 221-15 CASF : « I.- Il est institué un comité de suivi du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.
II.- Ce comité est présidé par le ministre de la justice et le ministre chargé de la famille, ou leurs représentants. Il a pour mission :
1° De suivre la mise en œuvre du dispositif ;
2° D'assurer la concertation sur ce sujet entre les services de l'Etat, les conseils départementaux et les associations concernées ;
3° D'examiner les évolutions constatées ;
4° De proposer des actions à développer à l'attention du Gouvernement.
Ce comité est destinataire une fois par an d'un bilan du fonctionnement du dispositif et du financement forfaitaire prévu à l'article R. 221-12. ».

- Discussion sur le recours à AEM (rappeler la règle du faisceau d'indices et le fait que la consultation des fichiers reste un de ses éléments, parmi d'autres ; définir les modalités de l'accompagnement des jeunes pour l'accès à la procédure AEM en préfecture) – cf. recommandation n°7
- Réflexion sur l'opportunité de la création d'un fichier MNA en lien avec l'obligation de passage au fichier AEM figurant au projet de loi 4D
- Discussion relative à la problématique des évaluations flash / pré-évaluations – cf. recommandation n°10
- Définition du contenu de l'accompagnement social
- Discussion relative aux statistiques devant être collectées et analysées au sein du comité de suivi

4.6.1.3.2 Le développement d'une compétence de suivi statistique et des pratiques

La mission constate que la répartition actuelle des compétences entre les administrations centrales de l'Etat (DPJJ et DGCS principalement) et, surtout, leur mise en œuvre concrète ne répondent pas pleinement aux enjeux de partage d'informations et de données dans un cadre interministériel, à la fois au niveau national et au niveau local. A titre indicatif, la MMNA ne comptabilise que le nombre de MNA qui lui ont été signalés (essentiellement par les parquets) et ne peut donc fournir d'informations exhaustives sur les MNA dont la minorité a finalement été reconnue par l'autorité judiciaire. De son côté, la DGCS collecte, *via* l'ASP, les données relatives aux jeunes ayant été évalués et mis à l'abri par les conseils départementaux (nombre, durée). Comme il a été souligné précédemment, ces données manquent toutefois de fiabilité.

Il résulte de cette répartition des compétences des lacunes en terme de connaissance, notamment statistique, du phénomène des jeunes se déclarant MNA et de chiffrage du coût de leur prise en charge tout au long de leur parcours, en dépit des bonnes relations de travail apparentes entre ces administrations. A ce titre, la mission partage le constat formulé par la Cour des comptes dans son référé du 8 octobre 2020 précédemment cité selon lequel « *l'absence de démarche structurée pour s'assurer que les données administratives sont correctement recensées et agrégées au niveau national apparaît comme une anomalie* ».

Le délégué interministériel ou le SG permanent du comité de suivi se verrait donc confier la mission de consolider et d'analyser les principales données statistiques relatives à l'ensemble du parcours des MNA. Pour ce faire, le délégué interministériel ou le SG permanent du comité de suivi devrait s'appuyer sur la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère chargé de la Santé, l'Observatoire national de la protection de l'enfance, ainsi que les principales administrations qui consolident aujourd'hui des données relatives au parcours des MNA, notamment :

- Les données relatives à l'accueil provisoire d'urgence et à l'évaluation de minorité et d'isolement : données de l'ASP, aujourd'hui consolidées par la DGCS mais peu exploitées ; toute autre donnée pouvant être collectée auprès des conseils départementaux
- Les données collectées par la MMNA en lien avec la procédure de péréquation : nombre de MNA accueillis à l'ASE (« flux » et « stock »). Il s'agirait notamment de compléter ces données par des informations relatives aux réévaluations
- Les données relatives à la prise en charge (notamment collectées par l'Education nationale, les ARS…)

- Les données collectées par la DGEF relatives aux demandes de titres de séjour (cf. partie 8). Il s'agirait notamment de mener une analyse afin d'expliquer les raisons pour lesquelles le nombre de demandes de séjour d'ex-MNA recensées par la DGEF est largement inférieur à celui que la tendance naturelle liée à l'âge des MNA admis à l'ASE amène à estimer
- Les données judiciaires concernant la prise en charge des MNA (cf. partie 9), tant au plan civil (assistance éducative, tutelle, délégation d'autorité parentale, administrateur *ad hoc*) que pénal (milieux ouvert et fermé)

Recommandation n°20 Créer un délégué interministériel ou un SG permanent du comité de suivi chargé de rédiger la « stratégie nationale de prise en charge des MNA », de coordonner les administrations centrales et de mettre en place un outil statistique national de suivi. La « stratégie nationale » serait déclinée au niveau local par des contrats Etat/conseils départementaux, inscrits dans la contractualisation relative à la stratégie prévention et protection de l'enfance

4.6.2 Scénario 1 : *Statu quo* institutionnel création d'une commission consultative départementale de l'examen de la minorité et de l'isolement

4.6.2.1 La commission permettra de renforcer l'évaluation globale du jeune se déclarant MNA et son statut juridique

Le premier scénario examiné par la mission est celui d'un *statu quo* institutionnel, s'appuyant sur le socle de recommandations exposées dans la partie précédente du rapport, et de la création d'une commission consultative départementale de l'examen de la minorité et de l'isolement. Ce scénario est soutenu par les missionnaires de l'IGAS et de l'IGJ.

En effet, la mise en place d'une gouvernance plus visible au plan national et d'un pilotage renforcé conduisent à envisager, sans bouleverser les compétences des acteurs au plan local, la création, à l'échelon du département, d'une instance pluridisciplinaire chargée de donner un avis mieux étayé au président du conseil départemental, dans l'étape fondamentale que constitue l'évaluation de la minorité et de l'isolement, conditionnant un accès effectif à une prise en charge au titre de la protection de l'enfance.

La proposition de création d'une commission consultative chargée de l'évaluation de la minorité et de l'isolement aux fins d'admission à l'ASE dans chaque département part du constat que l'évaluation est rarement assez robuste pour sécuriser les juges pour enfants au stade de l'assistance éducative (AE), notamment en matière de reconstitution de l'état civil, et pour asseoir les conditions de la prise en charge globale des jeunes. De fait, comme cela a été rappelé précédemment, le caractère pluridisciplinaire de cette évaluation est souvent lacunaire.

Dans la plupart des cas, le juge des enfants ne dispose pas d'éléments assez solides pour lui permettre de statuer à bref délai sur la minorité, quelle qu'ait été la décision du président du conseil départemental. Les dossiers sont souvent incomplets, qu'il s'agisse (i) des indices permettant de confirmer ou d'infirmer la minorité, notamment à l'appui d'une analyse des éventuels papiers d'identité dont dispose le jeune ou dont il pourrait disposer en prenant l'attache de sa famille, et (ii) plus largement des besoins de prise en charge sociale immédiate et ultérieure.

Au total, cette évaluation peut rarement être réalisée dans le délai des cinq jours de la mise à l'abri. Si le délai moyen actuel est de 16 jours, le processus d'évaluation administrative peut être soit très court soit s'étirer sur plusieurs semaines. Au niveau de la phase judiciaire, les lacunes des dossiers d'évaluation entraînent de nouveaux délais. Ainsi, l'attente de la décision du juge des enfants excède

souvent les six mois de l'OPP dans les départements d'Ile-de-France et les grandes métropoles qui accueillent la majorité des MNA. C'est donc le plus en amont possible qu'il convient de rendre le dispositif d'évaluation plus robuste, de réduire le nombre des réévaluations, et de sécuriser dans de meilleurs délais le statut du jeune.

4.6.2.2 Les objectifs, la composition et le fonctionnement de la commission consultative départementale de l'examen de la minorité et de l'isolement

Les principaux objectifs de la commission seraient les suivants :

- Sécuriser le statut du jeune le plus en amont possible en s'appuyant sur une évaluation globale (sanitaire, sociale, AEM, documentaire…) afin de prévenir les réévaluations, maîtriser les délais d'évaluation, partager l'expertise.
- Permettre une décision du juge des enfants et/ou du juge aux affaires familiales dans de meilleurs délais (avec en outre l'adoption d'un circuit court au sein des tribunaux judiciaires).
- Anticiper la prise en charge ultérieure (fiche relative aux besoins transmise au président du conseil départemental élaborée en même temps que l'avis destiné à ce dernier).
- Identifier les situations de grande vulnérabilité nécessitant, après la mise à l'abri, une prise en charge immédiate.
- Mieux accompagner les décisions de refus.

La composition de la commission serait la suivante :

- Présidence : elle serait assurée par un juge de l'ordre judiciaire désigné par le premier président de la cour d'appel (magistrat à titre temporaire).
- Assessorat : un représentant du préfet (idéalement un agent de la police aux frontières ou d'un service aux compétences équivalentes), un représentant du conseil départemental[90].
- Secrétariat assuré par le conseil départemental.

A titre indicatif, la mission souligne qu'il aurait pu être envisagé, sans toutefois que ces options soient à ce stade retenues, d'étendre la composition plus large de la commission départementale, en accueillant en son sein :

- Un avocat, représentant le barreau, afin d'identifier les besoins d'accès au droit (information juridique et aide aux démarches) dès le stade de l'évaluation puis par la suite s'agissant de la préparation de l'accès à la majorité et à l'obtention d'un titre de séjour ; les incertitudes sur la rétribution des avocats n'ont pas conduit le conseil national des barreaux à émettre un avis positif, la représentation du barreau pour examiner des dossiers individuels étant apparue trop lourde et par ailleurs source de conflits dans le fonctionnement de la commission.
- Un représentant du secteur associatif : la mission a buté sur la difficulté à la quelle serait confronté le président de la commission pour choisir une association locale présentant les

[90] Interrogée par la mission sur ce scénario, l'ADF suggère qu'un élu puisse représenter le conseil départemental dans le champ de la protection de l'enfance, ce que la mission approuve.

meilleures garanties de représentativité, nonobstant l'existence de plusieurs collectifs regroupant le plus grand nombre d'acteurs associatifs.

- Un psychologue ou ethnopsychologue[91].

Le fonctionnement de la mission serait le suivant :

- Hors les cas d'urgence, la commission se réunirait tous les 15 jours : prononcé de l'avis immédiat ou dans un délai maximal de 15 jours.
- Possibilité de réunions en urgence pour les situations de grande vulnérabilité aux fins de proposition au président du conseil départemental d'une saisine du parquet en vue d'une OPP (l'évaluation se poursuivrait en pareil cas par l'autorité judiciaire).
- Faculté d'audition du MNA et de tout proche du jeune ou de tout sachant.
- La commission aurait la faculté de solliciter tout sachant dont l'avis lui paraîtrait utile (psychologue, ethnologue…).
- Le secrétariat vérifierait la complétude du dossier d'évaluation[92] et assurerait la transmission de l'avis complet au président du conseil départemental, puis de la décision de dernier au parquet ; le secrétariat serait assuré par un agent du conseil départemental exerçant déjà les missions de transmission des dossiers au parquet compétent ainsi que des relations avec la MMNA.

La commission aurait ainsi un rôle purement consultatif, qui peut être qualifié d'aide à la décision du président du conseil départemental, dont les attributions restent identiques. Il s'agirait de conforter l'inscription du volet social de l'évaluation dans une approche plus globale, liée au parcours du jeune revendiquant sa minorité et de favoriser le partage de l'expertise.

La commission n'aurait pas pour vocation de refaire l'évaluation sociale qui lui adressée. Elle devrait en revanche s'assurer de la qualité du rapport d'évaluation de la minorité et de l'isolement. Elle recueillerait l'avis du représentant du préfet sur l'analyse documentaire qui devrait être généralisée, non pas pour une recherche de fraude mais pour compléter le plus tôt possible l'état civil du jeune. Le président de la commission renseignerait une fiche sur les modalités de prise en charge du MNA qui serait transmise, au préfet pour décision, puis en accompagnement de celle-ci, à l'autorité judiciaire (cf. *infra*, recommandation d'instauration d'un circuit court pour la phase judiciaire).

La commission pourrait proposer, pour les dossiers susceptibles de déboucher sur une décision de refus d'admission à l'ASE, que la notification de l'éventuelle décision de refus s'accompagne d'un rendez-vous permettant au jeune de bénéficier d'une consultation juridique gratuite, sur financement du conseil départemental de l'accès au droit[93], pour l'informer sur les voies de recours s'offrant à lui et plus largement sur ses droits.

---

[91] Cette proposition faite par le syndicat de la magistrature et le syndicat des avocats de France pose la question de la disponibilité de la ressource : la mission ne la retient pas pour éviter des compositions inégales entre commissions départementales. Celles-ci pourraient toutefois entendre tout sachant de leur choix.

[92] Vérification matérielle des dossiers et démarches accomplies dans le temps de l'évaluation, notamment : l'évaluation sociale, le recours à un interprète, la consultation du fichier AEM, la saisine en amont de la PAF ou d'un service à compétence équivalente pour procéder à l'analyse documentaire…

[93] Les GIP CDAD bénéficient de crédits du programme 101 de la mission justice permettant de financer des consultations juridiques hors cadre juridictionnel dans divers lieux d'accès au droit.

Contrairement à la pratique généralement observée à l'heure actuelle, l'ensemble des situations des jeunes bénéficiant d'une mise à l'abri devraient être adressées au parquet. Hors les cas de majorité manifeste, le parquet rendrait ainsi une OPP à titre conservatoire et saisirait dans un délai de sept jours le juge des enfants pour garantir la prise en charge du jeune pendant la phase de l'instruction de la minorité. La mission, tout en étant consciente de l'impact du respect des textes en vigueur, souligne que les capacités d'accueil de l'ASE, ne sont pas régies par l'origine de la saisine de ce service, qu'elle soit administrative ou judiciaire.

4.6.3 Scénario 2 : création d'une Cour départementale de l'examen de la minorité et de l'isolement

La création d'une cour départementale de l'examen de la minorité et de l'isolement constituerait une transformation bien plus structurante, en ce qu'elle entraînerait une réaffectation des compétences d'évaluation de la minorité et de l'isolement. Au sein de la mission, ce scénario est soutenu par les missionnaires de l'IGA.

Les principaux objectifs de la création de la cour seraient les suivants :

- Il s'agit d'instaurer une décision juridictionnelle collégiale, unique et systématique pour l'admission des MNA à l'ASE. Elle aura pour effet de mettre fin au rôle décisionnaire du PCD « juge et partie » dans l'évaluation du MNA.
- Cela permettra de supprimer les divergences de décisions entre un PCD et un juge des enfants, tout en supprimant une étape dans la procédure d'évaluation puisque la décision d'admission à l'ASE par le PCD n'aurait plus lieu d'être.
- Même si la décision de la Cour ne s'impose pas au représentant de l'Etat au moment de la délivrance d'un titre de séjour, les conditions d'instruction du dossier, notamment en matière d'état-civil, devraient permettre à celui-ci de privilégier l'insertion professionnelle et sociale du MNA sauf fraude manifeste ou trouble à l'ordre public.

La composition de la cour serait la suivante :

- La Cour est présidée par un juge des enfants en activité ou honoraire désigné par le 1° président de la Cour d'appel.
- Elle comprend également deux assesseurs, magistrats en activité ou honoraire désignés de la même manière.
- Le rapporteur magistrat en activité ou honoraire, désigné de la même manière, peut le cas échéant faire partie de la collégialité.

De plus, la décision de la cour serait de nature judiciaire et susceptible d'appel devant la cour d'appel.

Le fonctionnement de la cour serait le suivant :

- La Cour se réunit en fonction du nombre de dossiers d'évaluation qui lui est adressé par le PCD.
- Le rapporteur instruit le dossier transmis par le PCD et le présente à la Cour. Ce dossier porte sur l'évaluation de minorité et d'isolement établi au terme du processus complet du « faisceau d'indices ». Le rapporteur peut demander des compléments d'information au PCD (examen médical par exemple) ou au représentant de l'Etat (contrôle documentaire).

- Le MNA est entendu par la Cour, éventuellement assisté d'un avocat.
- Dans l'attente de la décision de la Cour, le MNA est mis à l'abri par le Département auquel il s'est présenté. En cas d'appel, la mise à l'abri est prolongée jusqu'à la décision finale mais le Département peut en obtenir la compensation par l'Etat.
- Si la Cour statue positivement sur la minorité, la Mission nationale « MNA » affecte le mineur à un Département où il est confié à l'ASE. Une autorisation de travail peut lui être accordée jusqu'à sa majorité.
- Pour éviter des délais de complétude du dossier d'évaluation par le PCD, une durée maximale pourrait être fixée au-delà de laquelle l'Etat n'apporterait plus de compensation au Département.

Etant donné l'ampleur d'une telle réforme, qui toucherait aux compétences en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement et, surtout, créerait un nouvel ordre juridictionnel, des modifications de niveau législatif et réglementaire devraient être envisagées.

- Niveau législatif : création de la cour départementale avec ses missions et sa composition, l'appel devant la cour d'appel, dans le code de l'organisation judiciaire, le code civil, le code de procédure civile et conséquences dans le CASF sur les compétences du département (application de la décision de la cour).
- Niveau réglementaire : fonctionnement de la cour (code de procédure civile), les relations conseil départemental/cour départementale (CASF), les relations cour départementale/préfecture (CESEDA).

5 La sécurisation du statut juridique et la prise en charge dans la durée du jeune revendiquant sa protection

5.1 Une compétence exclusive de l'autorité judiciaire pour statuer sur la minorité et l'isolement

Par une décision du 1er juillet 2015 (n° 386769), le Conseil d'Etat a rappelé l'incompétence du juge administratif pour examiner la décision de refus du président du conseil départemental d'admettre un jeune à l'ASE dans la mesure où il existe une voie de recours devant le juge judiciaire (articles 375 et suivants du code civil). Seule l'autorité judiciaire est en effet compétente pour se prononcer sur la minorité qui est un fait de nature civile et pour organiser la prise en charge du jeune dans la durée. Les juridictions administratives sont en revanche régulièrement saisies par la voie du référé pour contraindre le conseil départemental à assurer la mise à l'abri.

5.1.1 L'impact de la décision du président du conseil départemental sur la détermination du statut du jeune

En cas de saisine directe du juge des enfants, suite à une décision de refus du président du conseil départemental, les investigations sont plus systématiques car il s'agit de combattre une présomption de majorité.

5.1.1.1 Les juges des enfants peuvent être conduits à poursuivre leurs investigations même en cas d'admission initiale à l'ASE

Au plan juridique, la saisine du juge des enfants par le parquet après décision d'admission à l'ASE par le président du conseil départemental n'implique pas de refaire une évaluation de minorité. Elle vise en premier lieu à confier le MNA à l'ASE en ordonnant son placement temporaire (en général pour une première durée de six mois) et à déterminer, dans le cadre de l'assistance éducative, les besoins du jeune, au besoin en ordonnant une mesure d'investigation judiciaire éducative (MIJE). Les investigations doivent parfois se poursuivre pour asseoir ou rejeter le statut de minorité et surtout, éviter une remise en cause tardive de la minorité, par définition très préjudiciable au jeune.

La principale difficulté tient au fait que la déclaration de minorité peut toujours être remise en cause, notamment lors de la demande d'un titre de séjour dont l'instruction peut faire apparaître des éléments nouveaux (cf. *infra*). Sans que le statut du jeune soit figé dès ce stade, l'indication de l'ensemble des éléments concourant à la décision de minorité participe d'un objectif de sécurisation de son parcours. Dès lors, chaque fois que le juge des enfants estime que l'évaluation sociale et de minorité est lacunaire notamment sur le plan de l'analyse documentaire, l'intérêt supérieur du mineur requiert un travail d'investigation complémentaire, en particulier si l'état civil du MNA doit être reconstitué ce qui entraînera la saisine d'un juge civil.

La sécurisation du statut juridique du MNA devrait progresser à moyen terme. Les propositions de la mission, quelle que soit l'option retenue, tendent à renforcer le processus de l'évaluation sociale, généraliser le recours au fichier AEM et l'analyse documentaire.

5.1.1.2 L'évaluation de la minorité et de l'isolement en cas de saisine directe du juge des enfants

Deux cas peuvent se présenter :

- Le jeune n'est pas parvenu à obtenir son évaluation et il saisit directement le juge des enfants.
- Plus fréquemment, la saisine du juge des enfants résulte d'une décision de refus d'admission à l'ASE.

En droit positif, la minorité – ou plus largement la détermination de l'âge – est un fait juridique dont la preuve s'établit par tous moyens. Malgré leur vulnérabilité, la plupart de ces jeunes sont considérés sur le plan juridique comme des requérants qui doivent prouver leur minorité, la nature des preuves relevant de l'appréciation souveraine des juges du fond. Si la charge de la preuve incombe, en matière d'état civil, au demandeur, l'esprit de la CIDE implique de faciliter les démarches des jeunes qui revendiquent leur minorité sans avoir la possibilité de fournir ces éléments.

Il appartient donc au juge des enfants de recourir à des mesures d'instructions, mesures techniques ou expertises, y compris les examens osseux, pour instruire la détermination de l'âge, en fonction des éléments dont il dispose au moment du prononcé de l'ordonnance de placement provisoire. La mesure d'investigation judiciaire éducative (MIJE) présente des similitudes avec la démarche d'évaluation sociale. A l'heure actuelle, c'est le seul moyen dont dispose le juge des enfants pour recueillir des éléments d'appréciation sur l'histoire du jeune, son environnement familial et ses besoins de prise en charge.

Pour autant, la saisine du juge des enfants n'entraîne pas l'automaticité d'une ordonnance de placement provisoire ni de l'instauration d'une mesure d'assistance éducative[94].

5.1.2 Les cadres d'intervention du juge des enfants et du juge aux affaires familiales (juge des tutelles) sont strictement délimités en droit positif

5.1.2.1 Le juge des enfants, juge du danger

L'article 375 du code civil[95] permet d'appréhender l'ensemble des situations de danger auxquelles peut être confronté un mineur. Au-delà des phénomènes d'emprise qui peuvent concerner un certain nombre de MNA, l'isolement constitue la première indication de saisine du juge des enfants rendant nécessaire une évaluation globale de la situation du mineur.

Le cœur de métier des juges des enfants est d'intervenir dans les situations d'urgence, en accompagnant l'ordonnance de placement provisoire, immédiate, d'une mesure d'assistance éducative à bref délai tout en recourant en parallèle si nécessaire à des mesures d'investigations pour définir les modalités de prise en charge. La perception du caractère durable du danger ou des risques de danger fait l'objet d'une appréciation souveraine. La stabilisation du mineur (lieu de placement, scolarité et/ou formation professionnelle notamment) au bout de quelques mois peut ainsi se traduire par la main levée de la mesure d'assistance éducative doublée le cas échéant d'une saisine du juge aux affaires familiales.

La vulnérabilité du mineur peut au contraire être considérée comme durable en raison de la persistance de son isolement. La Cour de cassation a considéré que le fait qu'un mineur étranger ait des relations sociales et familiales sur le territoire national ne suffit pas à conclure qu'il n'est pas isolé, faute d'avoir recherché s'il dispose d'un représentant légal ou s'il est effectivement pris en charge par une personne majeure[96].

En l'absence de tutelle prononcée par un juge compétent, l'ASE qui a en charge un MNA n'est que l'autorité « gardienne ». À ce titre, elle n'accomplit que les actes usuels[97] au profit du mineur, les actes graves de l'autorité parentale[98] impliquant une représentation légale. En pratique, les juges des enfants autorisent l'ASE à procéder à certains actes non usuels. Il résulte des auditions réalisées par la mission que les juges des enfants estiment que cette situation n'est pas totalement satisfaisante. Plusieurs associations ont par exemple évoqué la difficulté des MNA disposant d'un salaire (par exemple un contrat d'apprentissage) à ouvrir seuls un compte bancaire et d'effectuer des retraits.

<u>La capacité juridique des mineurs en droit bancaire</u>

[94] Il n'existe pas de données nationales sur le nombre de jeunes se déclarant MNA qui bien qu'ayant saisi le juge des enfants afin d'établir leur minorité ne bénéficient ni d'une OPP ni d'une prise en charge au titre de l'assistance éducative pendant le temps des investigations.

[95] La compétence du juge des enfants résulte de la combinaison de l'article 375 précité, de l'article 375-5 du code civil, et des articles L. 112-3 et L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

[96] Cass, 1ère Civ. n° 17-24072 du 16 novembre 2017.

[97] Il s'agit en général des décisions qui supposeraient l'accord des deux parents ou qui ont un caractère habituel, sans incidence particulière sur l'éducation et la santé de l'enfant. A titre d'exemples : inscription dans un établissement scolaire, justification des absences scolaires de courte durée, autorisation de sortie scolaire, intervention médicale bénigne et médicalement nécessaire, participation à une activité sportive, heure de retour après une sortie le soir, etc.

[98] Article 375-7 du code civil. A titre d'illustrations : une intervention chirurgicale, l'orientation scolaire…

Aux termes de l'article 388-1-1 du code civil, l'administrateur légal représente le mineur dans tous les actes de la vie civile, sauf les cas dans lesquels la loi ou l'usage autorise les mineurs à agir eux-mêmes. Les dispositions suivantes autorisent l'ouverture d'un compte et le retrait des sommes déposées par le mineur agissant lui-même :

L'article L 221-3 du code monétaire et financier prévoit que les mineurs, à l'âge de 16 ans révolus, sont admis à se faire ouvrir des livrets A sans l'intervention de leur représentant légal. Ils peuvent retirer, sans cette intervention, les sommes figurant sur les livrets ainsi ouverts. Il en est de même pour le livret jeune (article L221-24 du même code).

Hormis les cas expressément prévus par un texte, il est admis que l'ouverture d'un compte de dépôt et la remise d'une carte de retrait sont des actes usuels que le mineur de plus de 16 ans peut accomplir seul notamment s'il exerce une activité professionnelle.

En pratique, les banques sollicitent le plus souvent l'autorisation du représentant légal, notamment lorsqu'elles délivrent une carte de paiement au mineur sauf si le montant de retrait est plafonné afin de ne pas faire encourir un risque de découvert au mineur.

Recommandation n°21 Clarifier les règles en matière d'accès à un compte bancaire pour les MNA

5.1.2.2 Le juge aux affaires familiales, agissant en qualité de juge des tutelles, juge du statut, en termes de représentation légale et d'exercice des prérogatives de l'autorité parentale

Le ministère de la justice ne dispose d'aucune statistique sur les MNA pris en charge par les juges aux affaires familiales, en raison du défaut, sur le plan statistique, de nomenclatures d'affaires civiles spécifiques en matière de tutelle ou de délégation d'autorité parentale.

L 'ouverture d'une tutelle au bénéfice d'un MNA résulte de l'application combinée des articles 390 et 373 du code civil. Le décès des deux parents ou la privation durable de l'exercice de l'autorité parentale constituent les critères d'ouverture d'une mesure de tutelle. L'éloignement des parents à l'étranger n'est pas suffisant pour déclencher l'ouverture d'une mesure de tutelle. A cette circonstance, doit s'ajouter le critère lié à l'absence d'un proche ou d'une personne majeure qui serait susceptible d'exercer la tutelle.

A défaut, la tutelle est exercée par le conseil départemental. Ne comportant ni conseil de famille, ni subrogé tuteur, elle permet l'exercice des attributs de l'autorité parentale sur la personne et les biens du mineur, ainsi que sa représentation légale.

En vertu de l'article 411 du code civil, la tutelle s'exerce sous le contrôle du juge aux affaires familiales. La mission a néanmoins constaté que celui-ci n'est pas systématiquement informé des décisions prises dans ce cadre ni de l'évolution du MNA (par exemple le TJ de Nantes). La mission relève que si le juge des enfants ne dispose pas du même pouvoir de contrôle que le juge aux affaires familiales, il est l'interlocuteur naturel de l'ASE et exerce dans les faits un suivi attentif conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant.

5.1.2.3 L'intervention du juge aux affaires familiales saisi d'une demande de délégation de l'autorité parentale

Si les titulaires de l'autorité parentale, restés dans le pays d'origine du MNA, sont identifiés, une procédure en délégation de l'autorité parentale peut être envisagée.

La direction des affaires civiles et du sceau (DACS), autorité centrale du ministère de la justice désignée pour la mise en œuvre de la Convention de La Haye du 19 octobre 1996, a récemment pris

l'initiative de plusieurs actions de coopération. Une initiative franco-marocaine a ainsi permis de foraliser un schéma de procédure pour la prise en charge des MNA marocains en France (cf. encadré ci-dessous). Une initiative plus récente prévoit la mise à disposition par les autorités italiennes d'informations relatives aux MNA ayant fait l'objet d'une prise en charge en Italie.

Présentation du schéma de procédure de l'accord franco-marocain pour la prise en charge des MNA marocains

Par une déclaration signée le 7 décembre 2020 à Rabat, le garde des Sceaux, ministre de la justice et le ministre de la justice du Royaume du Maroc ont fait part de leur intention de promouvoir la diffusion d'un schéma de procédure pour la prise en charge des MNA marocains présents en France (circulaire JUSF2104189C du 8 février 2021 relative au schéma de procédure pour la prise en charge des mineurs non accompagnés marocains, et ses annexes).

Cette déclaration s'inscrit dans un cadre de coopération internationale défini par la convention de La Haye du 19 octobre 1996 s'agissant de la protection des mineurs en danger, dont le chapitre V (articles 30 et suivants) permet la mise en place d'une coopération entre les autorités compétentes de deux Etats en matière de protection des mineurs.

Le schéma de procédure de l'accord franco-marocain s'adresse aux acteurs judiciaires de la protection de l'enfance (juges des enfants, parquets) et définit les conditions d'une coopération préalable pour obtenir des informations auprès des autorités compétentes.

Il prévoit en outre une coopération pour l'exécution du retour du mineur au Maroc et expose les options de coopération possibles pour permettre au magistrat qui envisagerait de prendre une mesure de placement du mineur au Maroc, dans sa famille ou auprès d'une institution, de disposer de tous les éléments d'information nécessaires et de s'assurer de l'exécution effective de sa décision. Ainsi, un questionnaire d'évaluation sociale, renseigné par les autorités compétentes marocaines, assiste les juges des enfants français dans leur prise de décision, qui doit comporter une proposition argumentée s'agissant du retour au Maroc.

Le schéma de procédure détaille en outre les modalités d'exécution de la décision de placement ou la remise de l'enfant à ses parents, selon que le mineur exprime ou non son consentement au retour au Maroc, et selon qu'il est ou non recherché par sa famille. Le juge des enfants peut estimer que l'intérêt de l'enfant nécessite un placement en établissement de protection sociale au Maroc. Dans les situations les plus graves, et si le mineur ne souhaite pas revenir au Maroc, le schéma de procédure prévoit qu'il puisse être fait usage de la force publique, par décision de placement « miroir » ou d'exequatur, en application de la convention bilatérale.

Le schéma de procédure prévoit une coopération postérieure au retour du mineur au Maroc par un transfert de compétence si le retour devient pérenne. Les autorités marocaines deviennent ainsi compétentes si le mineur est remis à sa famille apte à en prendre soin. Les autorités marocaines peuvent être saisies aux fins de mesures au titre de la protection des mineurs (art. 32 convention de La Haye).

L'accord franco-marocain prévoit que la situation pénale du mineur sera de préférence purgée en France.

L'article 377 alinéa 2 du code civil prévoit que si les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale, le juge aux affaires familiales peut être saisi aux fins de délégation totale ou partielle de l'exercice de l'autorité parentale.

De même, si le retour en famille est impossible ou contraire à l'intérêt de l'enfant, mais qu'il est possible d'entrer en contact avec le ou les représentants légaux, le service départemental de l'ASE, ou le tiers qui a recueilli l'enfant, peuvent solliciter une délégation de l'autorité parentale pour les actes usuels de l'autorité parentale.

La délégation d'autorité parentale reste difficile à organiser sur le plan pratique pour les MNA.

5.1.2.4 La désignation d'un administrateur *ad hoc* en matière civile est trop peu répandue

Hors les cas prévus par le CESEDA pour le droit d'asile (article L. 221-5) ou le code de procédure pénale pour les mineurs victimes d'une infraction pénale (article 706-50), la désignation d'un administrateur *ad hoc* en matière civile (article 388-2 et 389-3 du code civil) ne permet pas une représentation légale concernant l'ensemble des actes non usuels de l'autorité parentale mais limitée à certains actes, énumérés dans la décision de désignation.

Si le ministère de la justice a diffusé en 2014 un guide relatif aux modalités d'inscription des administrateurs *ad hoc*, personnes physiques ou morales, sur une liste actualisée au sein de chaque cour d'appel tous les quatre ans, à leur désignation, à leurs missions et à leur indemnisation au titre des frais de justice, force est de constater que cette ressource est rare alors qu'elle permettrait d'éviter le recours à une mesure de tutelle lorsque le nombre d'actes non usuels de l'autorité parentale est limité.

Une étude de l'APRADIS[99] menée sur l'ensemble des cours d'appel (25 ayant répondu), révèle que les listes diffèrent d'une cour d'appel à l'autre. En l'état du droit, les AAH peuvent être inscrits sur deux types de listes, établies par le procureur de la République pour une durée de quatre années : l'une au titre des articles R. 53 et suivants du CPP pour les procédures civiles et pénales et l'autre en vertu des articles R. 111-13 et suivants du CESEDA[100]. Le ministère de la justice ne dispose pas, au niveau national, du nombre exact d'AAH désignés par les cours d'appel au titre du CPP et du CESEDA. Par ailleurs, il arrive également qu'il y ait une confusion entre la liste définie dans le code de procédure pénale et celle du CESEDA.

A titre d'exemple illustrant ce déficit d'AAH pouvant être désignés pour les MNA, on peut constater la présence d'une liste de seulement trois AAH pour le département de l'Essonne et aucun pour le département de Seine et Marne, les AAH inscrits pour ce département n'acceptant que les missions au titre des mineurs victimes.

Un groupe de travail est actuellement en cours, à l'initiative de la DGEF et auquel participent notamment la DACS et la DPJJ, afin d'améliorer le traitement des demandes d'asile des MNA.

Ce groupe de travail propose les pistes d'améliorations suivantes afin de remédier aux difficultés évoquées relatives aux AAH:

- solliciter des candidatures d'AAH auprès du réseau d'associations intervenant déjà dans le domaine de l'asile ;

- diffuser une dépêche/circulaire incitant les parquets à se tourner vers les associations pour les candidatures d'AAH (notamment les associations qui seront identifiées par la DGEF et l'OFPRA) ;

- mener une réflexion sur l'indemnisation des AAH et les frais de déplacements.

Recommandation n°22 Faire aboutir les travaux interministériels en cours afin de développer le recrutement et la formation des administrateurs *ad hoc*

[99] http://www.apradis.eu/pub/dero/APRADIS_Etude_UNAF_Administrateurs_ad_hoc.pdf

[100] Or, selon les informations transmises par la DACS, certaines cours d'appel établissent :
- deux listes distinctes, l'une relative au CPP, l'autre au CESEDA,
- une seule liste en précisant, pour chaque personne morale ou physique, l'inscription au titre du CPP et/ou du CESEDA,
- une seule liste, sans précision relative à la désignation.

Pour les personnes morales, toutes les personnes susceptibles d'exercer une mission d'AAH pour leur compte doivent être mentionnées sur ces listes. Or, on trouve les cas suivants :
- le détail de la liste des personnes exerçant cette mission,
- la seule mention du directeur ou du président alors que ce n'est pas lui qui exerce la mission d'AAH,
- aucune information spécifique.

5.1.3 Les articulations des compétences judiciaires doivent être explicitées auprès des interlocuteurs des tribunaux judiciaires

5.1.3.1 La cohérence des interventions respectives des juges des enfants et des juges aux affaires familiales doit être renforcée

La circulaire du 17 avril 2017 du ministre de la justice relative à la protection judiciaire de l'enfant mentionne l'ensemble des articulations entre le parquet et les magistrats du siège. La situation des mineurs faisant l'objet de poursuites pénales est développée dans une note conjointe DACG/DACS/DPJJ du 5 septembre 2018 (cf. partie délinquance).

Schématiquement, la situation des MNA donne lieu :

- à une double saisine du juge des enfants et du juge aux affaires familiales ;
- à une saisine du juge des enfants et très rarement à une saisine exclusive du juge aux affaires familiales ;
- une main levée de la mesure d'assistance éducative avec transfert du dossier au juge aux affaires familiales.

Les différences de pratiques entre les TJ peuvent s'expliquer pour des raisons d'organisation, de charge de travail dont la pertinence n'est pas toujours réinterrogée à intervalles réguliers. A l'inverse, un changement d'affectation d'un magistrat du parquet ou du siège peut se traduire par une inflexion des décisions.

Le volet judiciaire qui concourt à la politique publique des MNA doit être harmonisé et mieux explicité auprès des partenaires de la juridiction.

- L'angle opérationnel doit être encouragé

L'instauration d'un schéma unique d'intervention se heurterait à l'individualisation des situations. Il convient plutôt de raisonner en termes d'identification de besoins et de critères de prise en charge.

Pour les MNA, l'intervention du parquet /juge des enfants constitue le socle de la prise en charge.

La décorrélation entre les investigations aux fins de détermination de la minorité et la prise en charge du jeune se déclarant MNA est fréquente en cas de saisine directe du juge des enfants après évaluation négative de minorité. La décision de non-lieu à assistance éducative (privant de ce fait le jeune de toute possibilité d'hébergement) paraît contestable mais s'explique le plus souvent par les difficultés de placement.

Il en est de même d'une saisine *ab initio* du juge aux affaires familiales qui serait systématique.

La recherche d'une meilleure articulation concerne l'intégration des besoins de représentation légale du mineur au mécanisme de protection mis en œuvre grâce à la mesure d'assistance éducative. Cette articulation implique de définir des critères de prise en charge.

- La situation des jeunes MNA et des MNA proches de l'âge de la majorité

Le jeune ou très jeune âge pourrait plaider pour une saisine rapide du juge aux affaires familiales, après ordonnance de placement provisoire dans la mesure où la situation de danger est écartée par le placement immédiat. Le périmètre de la tutelle dévolue au conseil départemental dans ces

situations pourrait faire l'objet d'une discussion avec le parquet, le juge des enfants, en concertation avec le service de l'ASE afin de définir un *process* de prise en charge uniforme et d'information du juge aux affaires familiales.

La stabilisation du parcours d'un jeune comme la nécessaire préparation de sa majorité peuvent conduire le juge des enfants à saisir le juge aux affaires familiales : afin de garantir la continuité de la prise en charge, le transfert du dossier devrait être préparé le plus en amont possible avec le service de l'ASE en identifiant les besoins de représentation légale du jeune.

Pour les MNA les plus âgés (dans leur dix-septième année), les juges des enfants recourent à la délégation d'autorité partielle sous couvert d'une extension des missions de gardien de l'ASE ce qui paraît trop fragile au plan juridique bien que pragmatique. L'instauration d'une mesure de tutelle paraissant trop lourde, la désignation d'un administrateur *ad hoc* pour des actes précis pourrait se développer mais leur nombre devrait être accru. Par ailleurs, le juge des enfants reste compétent pour prolonger la protection judiciaire à l'égard des majeurs âgés de 21 ans au moins[101]. Les protocoles relatifs à la prévention et à l'accès à l'autonomie des jeunes sortant des dispositifs de l'ASE ou de la PJJ font partie des outils permettant de définir des critères de poursuite des mesures en particulier dans le champ de l'insertion.

- Les besoins de prise en charge éducative au soutien d'une double mesure

Le cumul entre assistance éducative et tutelle ne doit pas être écarté par principe pour les situations de grande vulnérabilité ou lorsque des besoins éducatifs sont identifiés (en cas de survenance de premiers actes de délinquance notamment).

Cette individualisation doit permettre de prendre en compte les besoins liés à l'âge du MNA, sa particulière vulnérabilité le cas échéant, les éventuels besoins de sécurisation juridique de son statut, l'organisation de reprises de contact avec leur familles…

Il conviendrait enfin d'harmoniser les modalités de suivi, voire le cas échéant de contrôle, de la prise en charge des MNA dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative et d'une mesure de tutelle, toutes deux assorties d'un placement.

5.2 Les tribunaux judiciaires et les cours d'appel doivent acquérir une plus grande spécialisation

5.2.1 La généralisation de la désignation de référents MNA au sein des tribunaux judiciaires et des cours d'appel et l'élaboration de protocoles

La mission s'est interrogée sur les modalités de spécialisation des magistrats du siège, outre les sessions de formation dispensées par l'Ecole nationale de la magistrature (ENM).

- Au sein des tribunaux judiciaires

Plusieurs TJ (par exemple, Rennes, Bordeaux) ont fait le choix depuis plusieurs années de désigner un juge des enfants référent, qu'il s'agisse du magistrat coordonnateur du service de la juridiction

[101] Article L. 252-3 du code de l'organisation judiciaire.

des mineurs, désigné en assemblée générale[102] ou d'un juge par ailleurs chargé de l'ensemble des procédures concernant les MNA. Les deux modèles dépendent à titre principal de la taille des TJ. Il est préconisé de désigner un référent au sein du parquet.

Ces référents auraient pour mission de :

- centraliser l'ensemble des données et de recenser les difficultés rencontrées en matière civile ou de l'articulation d'une mesure d'assistance éducative avec les réponses pénales ;
- à l'égard des partenaires du TJ, développer des relations plus régulières avec les représentants du conseil départemental, la DTPJJ, les directions inter régionales de l'administration pénitentiaire, les associations, avocats, administrateurs *ad hoc*…. En matière d'accès au droit, les référents pourraient participer en lien avec le barreau à la définition d'actions spécifiques, pour prévoir le suivi du MNA par le même avocat tout au long de son parcours et développer les consultations juridiques rétribuées par le conseil départemental de l'accès au droit[103].

L'ensemble des acteurs rencontrés font le constat d'une coordination perfectible. En Gironde et dans le Nord, des initiatives institutionnelles ont été mises en place à cette fin. Le parquet de Lille a ainsi élaboré un protocole, clarifiant les articulations entre les différents services. A titre d'illustration, la création d'un poste de chargé de mission TPE/JAF a été créé, pour développer un partenariat entre le TJ et leurs interlocuteurs, en particulier l'ASE.

La mission préconise l'élaboration, dans chaque TJ, d'un protocole décliné à partir d'une trame diffusée par le ministère de la justice, destiné à définir les critères d'intervention des juges des enfants et juges aux affaires familiales au plan civil, les modalités d'articulation entre prise en charge civile et exécution de la condamnation pénale.

- Au sein des cours d'appel

La désignation de deux référents MNA (siège/parquet) au sein de chaque cour d'appel se justifie par un besoin de partage d'informations, de coordination des TJ du ressort (en particulier en cas de pluralité de TJ dans un même département) et la diffusion des bonnes pratiques.

Cette proposition permettrait en outre de collecter plus facilement des éléments statistiques, d'analyser la jurisprudence, y compris administrative, de suivre la mise en œuvre des protocoles internes aux TJ du ressort, de garantir l'existence d'un vivier d'administrateurs *ad hoc*… ; il conviendrait également de développer l'expertise en matière d'examen des actes de l'état civil étrangers en organisant des formations déconcentrées, et d'effectuer une veille sur les aspects de coopération civile internationale, amenés à se développer.

Malgré l'existence de conférences régionales sur la justice des mineurs, de réunions fonctionnelles des juges aux affaires familiales, toutes deux annuelles, les regards ne peuvent être croisés sur les enjeux de politique judiciaire concernant les MNA. Il est donc préconisé que les référent MNA de la

[102] Lorsque dans un tribunal judiciaire plusieurs magistrats du siège sont chargés des fonctions de juge des enfants, le président du tribunal, après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège, désigne l'un d'entre eux pour organiser le service de la juridiction des mineurs et coordonner les relations de cette juridiction avec les services chargés de la mise en œuvre des mesures prises par celle-ci (article R. 251-3 du code de l'organisation judiciaire). L'article R. 212-62 du même code prévoit en outre la constitution de pôles afin de développer les politiques de service au sein des tribunaux judiciaires.
[103] A titre d'illustration, la notification de la décision de refus en première instance pourrait s'accompagner d'un dispositif de continuité dans la désignation de l'avocat ayant suivi le jeune, ou à défaut, d'une information sur les consultations juridiques gratuites dispensées dans les diverses structures d'accès au droit du ressort.

cour d'appel réunissent à la même périodicité l'ensemble des référents MNA des TJ et d'un juge aux affaires familiales spécialisé en matière de tutelle des mineurs pour chaque TJ.

5.2.2 La création d'un circuit pour le traitement des procédures concernant les MNA à tous les stades de la procédure judiciaire

Les délais de traitement des procédures concernant les MNA s'expliquent à titre principal par la lourdeur de l'analyse documentaire qui peut donner lieu à une enquête pénale en cas de suspicion de fraude. Le TJ de Pontoise a par exemple recruté des vacataires afin de faciliter l'examen des pièces d'état civil. Quelle que soit l'orientation du dossier (prononcé d'une mesure d'assistance éducative ou refus de saisine de l'ASE dans le cadre d'un placement provisoire), les investigations ne sont pas toutes effectuées sur pièces (issues de l'évaluation sociale initiale) et peuvent prendre du temps.

Les dossiers concernant les MNA devraient faire l'objet d'une identification dès la saisine du parquet pour assurer l'orientation du dossier sans délai. Les investigations menées par le parquet ou le juge des enfants pourraient également être mieux définies pour éviter d'éventuels temps morts dans la procédure (notamment l'analyse documentaire ou l'aide à la reconstitution d'éléments d'état civil). Une attention particulière devrait également être portée aux délais de traitement par les juges aux affaires familiales.

De même, en cas d'appel de la décision du juge des enfants, les délais de traitement par la cour d'appel peuvent aller jusqu'à dix mois. Dans ce cas, la prise en charge par l'ASE peut être suspendue dans l'attente à la décision de la cour d'appel sans donner lieu à la poursuite de la prise en charge au titre de la protection de l'enfance, ce qui rend plus que difficile la prise en charge du mineur, en cas de reconnaissance ultérieure de minorité, la volatilité de ces profils, par ailleurs non informés, constituant un problème supplémentaire.

Ces dossiers pourraient être considérés comme relevant de la notion d'urgence familiale et faire l'objet d'un circuit de traitement court.

Recommandation n°23 Généraliser l'élaboration de protocoles internes aux TJ pour favoriser l'articulation des compétences et renforcer l'expertise et la désignation d'un référent MNA au sein des TJ et des cours d'appel (siège et parquet)

Recommandation n°24 Réunir les référents MNA des TJ du ressort de la cour d'appel afin d'identifier les bonnes pratiques, harmoniser les procédures et effectuer un suivi des protocoles

Recommandation n°25 Définir un circuit court au sein des TJ et des CA afin d'accélérer le traitement des procédures concernant les MNA avec la création d'un indicateur de suivi

6 La prise en charge des jeunes se déclarant MNA

La mission constate que les conseils départementaux rencontrés dans le cadre de ses déplacements ont mis en place des directions / cellules consacrées à la prise en charge des MNA[104]. La mission ne se prononce pas sur l'opportunité d'une telle évolution mais souligne simplement que celle-ci traduit

[104] A titre indicatif, dans le département du Var, les MNA étaient dans un premier temps pris en charge dans le dispositif classique de la protection de l'enfance. Avec l'augmentation du nombre d'arrivées de MNA, le conseil départemental a décidé de créer un service dédié au sein de la direction de l'enfance et de la famille. Ce service spécialisé sur l'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés a été créé en janvier 2018 et a été placé sous l'autorité de la directrice adjointe responsable du pôle aide sociale à l'enfance.

le besoin d'adapter l'organisation des services départementaux aux enjeux de la prise en charge de ces jeunes.

Une fois admis à l'ASE, les MNA sont censés rentrer dans le « droit commun » des jeunes confiés à l'ASE et donc bénéficier des mêmes modalités de prise en charge que les autres jeunes. Au gré de ses déplacements et auditions, la mission n'a pas eu le sentiment que les MNA soient globalement soumis à des obstacles plus prononcés que les autres jeunes pour accéder aux différentes dimensions de la prise en charge, au sein d'un même département.

Néanmoins, ce constat général doit être nuancé :

- Certains conseils départementaux n'offrent pas systématiquement le même accompagnement aux MNA qu'aux autres jeunes, par exemple en matière d'accès aux « Contrats jeune majeur » (cf. partie 6.5) ou de désignation d'un référent au sein de l'ASE et de définition d'un projet pour l'enfant – PPE (cf. partie 6.1)
- Dans un nombre significatif de départements, les modalités d'hébergement des MNA sont différentes des autres jeunes admis à l'ASE (cf. partie 6.2)
- Enfin, les MNA présentent objectivement certaines particularités qui donnent lieu à des modalités de prise en charge distinctes :
  - En matière de santé (cf. partie 6.3)
  - En matière d'éducation/formation (cf. parties 6.4 et 6.5)

6.1 La désignation d'un référent et la définition d'un projet pour l'enfant (PPE) semblent relativement moins fréquents pour les MNA que pour les autres jeunes

Depuis la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et, *a fortiori*, la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, le projet pour l'enfant (PPE) est censé être devenu le cadre de référence de la prise en charge d'un enfant par l'ASE. Ce PPE vise à garantir le développement de l'enfant, son bien-être mais aussi à favoriser son autonomie. Afin de faciliter le travail des départements et d'harmoniser leurs pratiques, un référentiel fixant le contenu du PPE a fait l'objet d'un décret publié le 30 septembre 2016[105]. Cependant, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport public thématique « *La protection de l'enfance – Une politique inadaptée au temps de l'enfant* » (novembre 2020), la couverture territoriale du PPE reste limitée : *« un récent rapport[106] fait état, sur la base des déclarations des départements, de 68 départements le mettant en œuvre, dont 27 seulement indiquent y avoir recours pour tout mineur bénéficiant d'une intervention en protection de l'enfance.* »

Même si la diffusion du PPE reste globalement inégale, il semble que les MNA en bénéficient proportionnellement moins souvent. Dans le cadre de son questionnaire en ligne, la mission a interrogé les conseils départementaux afin de savoir s'ils mettaient en place un PPE pour les MNA admis à l'ASE. Sur les 18 départements ayant répondu à cette question, 8 ont répondu ne jamais le

[105] Décret n° 2016-1283 du 28 septembre 2016 relatif au référentiel fixant le contenu du projet pour l'enfant prévu à l'article L. 223-1-1 du code de l'action sociale et des familles.
[106] « État des lieux 2018 de la mise en œuvre des dispositions créées ou renforcées par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant », DGCS/CNAPE/Andass, septembre 2019.

faire (soit 44,4 % des répondants), 3 « parfois » (soit 16,7 %), 3 « souvent » (soit 16,7 %) et 4 systématiquement (soit 22,2 %). Certains départements peuvent justifier le moindre développement du PPE pour les MNA par leur âge tardif d'entrée à l'ASE.

Par ailleurs, même si la pratique n'a pas pu être suffisamment documentée par la mission, il semble également que la désignation d'un référent au sein de l'aide sociale à l'enfance soit moins systématique pour les MNA que pour les autres jeunes placés à l'ASE. Le suivi par le référent désigné, quand il existe, s'avère également erratique dans certains départements. Dans leur contribution commune à la mission, La Cimade et le Secours catholique/Caritas France constatent ainsi que « *dans de nombreux départements, les enfants confiés à l'ASE, dans des accueils collectifs reçoivent une visite parfois hebdomadaire, parfois mensuelle de la part de leur éducateur. Ces enfants ne bénéficient pas en tant que tel d'un suivi, d'un accompagnement* ».

Recommandation n°26 Dans le cadre des conventions Etat/conseils départementaux portant sur la déclinaison de la « Stratégie nationale MNA », s'assurer que les MNA disposent d'un PPE et d'un référent désigné

6.2 Une fois admis à l'ASE, les MNA sont régulièrement hébergés de façon spécifique, que ce soit à l'hôtel ou dans le « diffus »

Un récent rapport de l'IGAS (novembre 2020) a évalué « L'accueil de mineurs protégés dans des structures non autorisées ou habilitées au titre de l'aide sociale à l'enfance »[107]. Ce rapport a notamment étudié en détail la pratique d'accueil de MNA confiés à l'ASE dans des hôtels et dans des structures d'hébergement spécialement développées pour l'accueil des MNA (« hébergement diffus » ou « semi-autonome »). Les développements qui suivent s'appuient largement sur les constats de ce rapport, que la mission a pu confirmer au gré de ses auditions et déplacements.

La mission constate qu'il existe un débat général entre les défenseurs d'une politique de placement des MNA dans des structures spécifiques pour eux et ceux qui considèrent qu'une concentration peut présenter des inconvénients, notamment en termes d'intégration.

6.2.1 Les MNA constituent le contingent principal des jeunes hébergés dans des hôtels par l'ASE

Les mineurs confiés à l'ASE hébergés à l'hôtel sont en très large majorité des MNA. Comme le souligne le rapport de l'IGAS sur l'accueil dans des structures non autorisées ASE, « *l'enquête de la mission confirme l'hypothèse, déjà largement admise, selon laquelle l'accueil hôtelier concerne essentiellement les MNA. Ces derniers représentaient en effet 95 % des mineurs hébergés à l'hôtel fin décembre 2019 ; ce taux oscillant entre 75 % et 100 % chez les départements comptant au moins un MNA à l'hôtel.* »

En outre, l'hôtel constitue un mode d'hébergement très répandu, même s'il n'est pas majoritaire, pour les MNA admis à l'ASE :

- « *Si l'on considère la population des MNA admis à l'ASE dans son ensemble, l'accueil à l'hôtel est une situation fréquente : sur les 29 départements ayant répondu au questionnaire, 18 comptaient au moins un MNA placé à l'hôtel pour un total de 2 841 MNA dans cette situation, soit en moyenne*

[107] https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2020-018r.pdf

près de 100 par département. Au total, il apparait que l'hébergement hôtelier concerne plus d'un MNA sur quatre (28 %).

- « *L'hébergement hôtelier des MNA est une pratique inégalement répandue. La part des MNA accueillis à l'hôtel varie, pour les départements comptabilisant au moins un MNA dans cette situation, entre 4 % et 77 %. Il ressort également que les départements accueillant les plus gros effectifs de MNA en valeur absolue ont en moyenne davantage recours à l'hôtel, ce qui a pour effet d'augmenter au niveau agrégé la proportion de mineurs hébergés à l'hôtel. Ainsi, trois des quatre départements accueillant le plus de MNA au total (entre 750 et 1 400) présentaient des taux de placement à l'hôtel supérieurs à 40 %, soit un total de MNA hébergés à l'hôtel avoisinant, pour chacun d'entre eux, les 600. Ces départements sont également d'importants accueillants de MNA en termes relatifs puisque les MNA représentent plus de 20 % (et 30 % dans un cas) du total des enfants confiés à l'ASE. Ces deux éléments tendent à corroborer l'idée selon laquelle le recours à l'hôtel correspond en large partie à une solution par défaut face à un flux difficile à prévoir et maitriser.* »

6.2.2 La mise à l'hôtel des MNA est justifiée par des motifs inégalement revendiqués

Plusieurs raisons peuvent expliquer l'hébergement à l'hôtel des MNA confiés à l'ASE :

- L'hôtel est un instrument de flexibilité pour la gestion des conseils départementaux face aux incertitudes liées à l'imprévisibilité des flux d'arrivée : « *cette variabilité est doublement contraignante : à la hausse elle pèse sur tous les dispositifs d'accueil de l'ASE et favorise la recherche de réponses rapides et souples ; à la baisse elle pénalise financièrement les départements ayant construit les réponses les plus institutionnelles.* »
- L'accueil hôtelier des MNA admis à l'ASE se justifierait également par certaines spécificités du public MNA :
  - Le caractère quasi-exclusivement masculin des MNA supprimerait le problème de la prise en compte de la mixité pour leur accueil.
  - Le besoin d'autonomie des MNA, invoqué par une partie des départements : « *plus autonomes, plus résilients et plus déterminés à s'intégrer que les autres enfants de l'ASE, leurs problématiques seraient différentes et s'accommoderaient, voire tireraient bénéfice, d'un mode d'accueil qui allie souplesse et respect de leur besoin d'autonomie.* » Ce constat est néanmoins contesté : « *D'autres départements invitent cependant à la méfiance vis-à-vis de ce type de discours, qui tend à essentialiser une population en réalité diverse, et insistaient au contraire sur l'existence de besoins spécifiques aux MNA.* »
- Enfin, le recours à l'hôtel obéit aussi à des considérations financières : toutes choses égales par ailleurs, l'accueil hôtelier se traduit par un coût de prise en charge journalier moyen sensiblement plus bas que dans une structure autorisée : « *une majorité des appels et marchés consultés par la mission fait apparaitre des coûts journaliers de référence (incluant, selon des modalités très variables, la nourriture et l'accompagnement sanitaire et éducatif des MNA) sensiblement inférieurs à ceux des établissements autorisés. Cet écart, qui peut aller du simple au triple, est majoritairement lié au coût hôtelier* ».

6.2.3 Les MNA sont régulièrement placés dans des structures spécialement créées pour les accueillir, en particulier dans des appartements en colocation

Les MNA confiés à l'ASE semblent aujourd'hui majoritairement hébergés dans des appartements en colocation, souvent qualifiés d'« hébergement diffus » ou « semi-autonomes ». 14 des 18 conseils départementaux ayant répondu au questionnaire en ligne de la mission ont ainsi indiqué que les MNA étaient en partie hébergés dans de telles structures (hébergement diffus ou semi-autonome). Pour ces 14 départements, la moyenne de la proportion des MNA hébergés dans le « diffus » était de 57,4 %.

Le rapport de l'IGAS sur l'accueil dans des structures non autorisées ASE explique que « *la réponse au souci de sortir les MNA de l'accueil hôtelier trouve principalement sa traduction dans la recherche d'un développement de l'accueil en « hébergement diffus » ou « semi-autonome », c'est-à-dire le plus souvent dans des studios ou appartements en colocation. La création de places de ce type s'observe, sur la période récente, dans la majorité des départements rencontrés et peut donner lieu à des appels à projet massifs*[108]. ».

Par ailleurs, le rapport de l'IGAS sur l'accueil dans des structures non autorisées ASE souligne les risques associés à l'hébergement des MNA confiés à l'ASE dans ce type de solutions : « *la réorientation des MNA vers l'habitat diffus est régulièrement présentée comme présentant des avantages par rapport à l'hôtel (moindre promiscuité, plus grande pertinence des emplacements, meilleure conditions d'aide à l'autonomisation…), mais :*

- *« Elle emporte des risques similaires à ceux associés à l'hébergement hôtelier déjà décrits. Certes les appels à projet contiennent des mentions régulières à rechercher « tous types de propositions innovantes » et il est fait mention « d'appartements partagés, de studios, de petites unités de vie et autres formules le cas échéant… permettant de favoriser… l'autonomie du jeune tout en garantissant son accès aux dispositifs sanitaires, éducatifs ou de formation professionnelle » ; pourtant ces apports doivent être mis en regard de la disparition dans ces logements d'élément de cadrage que l'on trouve habituellement à l'hôtel : entrée unique, présence d'un gérant ou d'un veilleur de nuit, cahier de pointage…*
- *« Par ailleurs, comme l'ont souligné plusieurs de nos interlocuteurs et comme la mission a pu elle-même le constater, ces appels à projet sont associés à des prix de journée extrêmement bas, y compris par rapport à l'hôtel, parfois inférieurs à 50 €. De tels tarifs interrogent* a minima *sur l'intensité et le contenu socio-éducatif du suivi des jeunes accueillis dans ces conditions et laissent à penser que la diminution du recours à l'hôtel est principalement justifiée par des considérations financières. Ce type d'accueil peut correspondre à certains profils - « vieux mineurs ou jeunes majeurs en recherche d'autonomie » - ; mais, d'une part, le besoin d'autonomie ressenti et la nécessité d'être accompagné à une étape clé de sa vie ne sont pas exclusifs et, d'autre part, la nature des appels d'offres examinés fait craindre le risque d'une orientation systématique des jeunes, en raison de leur seule qualité de MNA, contraire au principe d'une prise en charge adaptée à leurs besoins fondamentaux* ».

[108] Ces solutions d'hébergement, décrites comme adaptées aux besoins des MNA, ont fait l'objet de nombreux appels d'offre dédiés des conseils départementaux au cours des dernières années. La plateforme InfoMIE a mis en place un « observatoire » de ces appels d'offres. Dans son rapport d'activité de 2019, InfoMIE a ainsi listé les prix de journée constatés dans les cahiers des charges des appels à projet relatifs à des dispositifs pour MNA : l'essentiel des prix de journée y étaient compris dans une fourchette allant de 40 à 80 €.

La mission prend acte du projet du gouvernement d'interdire l'hébergement à l'hôtel pour les jeunes placés à l'ASE, en dehors de la phase d'évaluation / mise à l'abri s'agissant des MNA.

Recommandation n°27 S'agissant de l'hébergement dans le « diffus » ou « semi-autonome », une évaluation détaillée des coûts pourrait être produite par la DGCS, sous l'autorité du délégué interministériel ou du SG permanent du comité de suivi (cf. *supra*). Une norme définissant un standard de qualité cible, s'agissant en particulier du taux d'encadrement, pour apporter un accompagnement de qualité aux MNA devrait être définie.

6.2.4 Le recours croissant aux familles d'accueil bénévoles et aux tiers dignes de confiance doit faire l'objet d'une attention particulière

La mission constate le développement de nouveaux dispositifs d'accueil dédiés aux MNA, appelés « familles tiers bénévoles » ou « familles solidaires » dans de nombreux départements[109]. Ces solutions sont souvent présentées comme des solutions permettant de désengorger les structures de placement de l'ASE.

Si ces initiatives peuvent traduire le dynamisme de la société civile pour apporter des solutions à ces jeunes et peuvent d'ailleurs répondre au besoin d'une intégration rapide des jeunes dans la société française, il n'en reste pas moins que le caractère professionnel de ce mode de prise en charge est incertain. Plusieurs associations ont attiré l'attention de la mission sur cette question, notamment La Cimade et le Secours Catholique qui, dans leur contribution commune à la mission, expriment une inquiétude face au « *recours de plus en plus important aux familles tiers bénévoles (et non chez un assistant familial, professionnel de la protection de l'enfance, agréé et formé) et aux tiers dignes de confiance au lieu et place d'un accompagnement par les services de l'aide sociale* ».

Le développement de ces pratiques devrait faire l'objet d'une attention particulière des administrations centrales et/ou du délégué interministériel, qui pourrait dans le cadre de l'élaboration de la « stratégie nationale MNA » définir des lignes directrices concernant cette pratique, à décliner le cas échéant dans le cadre des contrats Etat/conseils départementaux. S'agissant de l'examen de la demande d'accès au séjour des MNA accueillis par ces familles, qui rencontreraient parfois des difficultés pour remplir les conditions de l'article L. 313-15 du CESEDA, la mission considère qu'une réflexion devrait être menée dans le même cadre.

6.3 La qualité de la prise en charge sanitaire des jeunes se déclarant MNA apparaît hétérogène

Cette partie traitera à la fois de la prise en charge sanitaire au moment de l'évaluation / mise à l'abri et après l'admission à l'ASE.

6.3.1 L'état de santé des jeunes se déclarant MNA, peu étudié, apparaît cependant particulièrement précaire

Le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) a été saisi par la Direction générale de la santé (DGS) en date du 23 octobre 2018 afin de proposer un référentiel pour le bilan de santé initial à réaliser chez les MNA. Dans son avis rendu le 7 novembre 2019, le HCSP a dressé un état de la santé somatique et

[109] Décret n° 2016-1352 du 10 octobre 2016 relatif à l'accueil durable et bénévole d'un enfant par un tiers, prévu à l'article L. 221-2-1 du code de l'action sociale et des familles.

psychiatrique des MNA, à l'appui d'une revue large de la littérature scientifique[110]. Le HCSP identifie globalement « *une sur-morbidité concernant la santé psychique (dépression, anxiété, stress psycho-traumatique), des troubles liés à la précarité de leurs conditions de vie (dermatoses, parasitoses et problèmes dentaires) et, secondairement, selon leurs trajectoires, des risques infectieux (hépatites virales surtout, ou plus rarement tuberculose ou infection à VIH).* ».

6.3.1.1 Au niveau somatique

Au niveau somatique, le HCSP dresse ainsi le tableau des principaux problèmes de santé rencontrés par les MNA :

- « Les pathologies dentaires (43 %) et les troubles de la vue (35 %) viennent en tête des diagnostics relevés.
- « Les autres pathologies concernent les maladies dermatologiques (éruptions cutanées, cicatrices, mycoses : 17 %), les anémies (12 %), les troubles musculo-squelettiques (12 %), les troubles cardiaques (9 %), les maladies respiratoires (5 %) et infectieuses (5 %).
- « La nécessité d'un rattrapage vaccinal apparaît de façon quasi-universelle ; la nécessité de rechercher une tuberculose latente est identifiée chez près de 70 % des individus, en lien avec le pays d'origine.
- « La santé dentaire constitue le second risque majeur après les troubles psychiques. Leur prévalence varie selon les soins disponibles dans le pays d'origine et les conditions de vie durant le parcours migratoire. Selon les études, la prévalence des pathologies dentaires varie entre 20 % et 48 %. »

La Permanence d'accès aux soins de santé (PASS) de l'Hôtel-Dieu à Paris a mené du 1er janvier au 9 octobre 2019 une étude sur l'état de santé des jeunes se déclarant MNA mais non reconnus mineurs par le Dispositif d'évaluation des mineurs isolés étrangers (DEMIE, géré par la Croix Rouge à Paris)[111]. Sur les 301 patients suivis, 286 étaient des hommes (95 %). La moyenne d'âge déclarée était de 16,2 ans. Les patients étaient essentiellement originaires d'Afrique de l'Ouest. Les trois nationalités les plus représentées dans cette population étaient les Maliens (43,2 %), les Guinéens (16,9 %) et les Ivoiriens (13,6 %). Parmi les patients inclus, 88,6 % étaient adressés à la PASS par MSF, 3,7 % par d'autres associations et 2 % venaient par leurs propres moyens.

- Les 10 diagnostics les plus fréquents par pathologie d'organe étaient les suivants : appareil locomoteur (32 %), dermatologie (25,6 %), gastro-entérologie (22,9 %), infectieux (19,2 %), dentaire (15,3 %), ophtalmologie (13,6 %), ORL (11 %), psychiatrie (10,3 %), cardiovasculaire.
- (10 %) et urologie (9,6 %).
- Une infection chronique par le VHB a été détectée chez 39 patients soit 12,8 % de la population. Une infection par le VIH a été objectivée chez 1 patient (0,3 %). Une infection par le VHC a été mise en évidence chez 1 patient (0,3 %). Une infection syphilitique était positive chez

[110] La revue du HCSP s'appuie elle-même sur une compilation des différentes études qui a été effectuée par le Kent Public Health Observatory en 2016. Pour une analyse détaillée, voir l'annexe 5 de l'avis du HCSP.
[111] Source : État de santé des patients se déclarant MNA et non reconnus mineurs : Enquête rétrospective au sein de la PASS de l'Hôtel-Dieu – in BEH, Octobre 2020.

3 patients (1 %). Une tuberculose a été diagnostiquée chez 2 patients (0,7 %). Parmi ces patients, 3 d'entre eux étaient porteurs de co-infections.

6.3.1.2 Au niveau psychiatrique

Au niveau psychiatrique, le HCSP souligne, dans son avis du 9 novembre 2019, les problèmes suivants :

- « *Des troubles d'ordre psychique ont été repérés chez 41 % des enfants (syndrome de stress post-traumatique, dépression, anxiété, troubles du sommeil). Toutes les études convergent pour établir que les enfants étrangers isolés présentent des troubles psychiques et des troubles du comportement importants et plus fréquents que leurs pairs accompagnés, et que les adolescents en population générale.*
- *Le syndrome de stress post-traumatique concerne jusqu'à la moitié des enfants étrangers isolés, même si sa prévalence varie selon les études (entre 20 % et 53 % des troubles psychiques) […] La dépression et l'anxiété constituent elles aussi des risques importants pour les enfants étrangers isolés ; leur prévalence (dépression : 15 % à 23 % des troubles psychiques ; anxiété : 9 % à 50 %) est supérieure à celle rapportée dans la population générale.* »

Dans son étude de 2019 précédemment évoquée, la PASS de l'Hôtel-Dieu fait état d'un psycho-traumatisme suspecté chez 82 patients (soit 27,2 % des jeunes se déclarant MNA étudiés).

Médecins du Monde souligne dans sa contribution à la mission que « *sur le plan de la santé psychique, nombre [des MNA] sont particulièrement exposé·e·s aux troubles anxieux en réaction à leur situation actuelle ».* Parmi les jeunes suivis par Médecins sans frontières (MSF) dans leur centre de jour de Pantin en 2020, 82 % souffraient de tristesse, 72 % d'insomnie et 63 % d'anxiété[112].

6.3.1.3 Au sein de la population des jeunes se déclarant MNA, une partie échappe assez largement à l'analyse

Dans son avis du 9 novembre 2019, le HCSP identifie plusieurs « groupes » de MNA qui échappent à toute évaluation et dont il est par conséquent difficile d'analyser les problèmes de santé : « *Certains enfants étrangers isolés présents sur le territoire échappent au dispositif d'évaluation et de protection : jeunes filles nigérianes contraintes à la prostitution à Vincennes (94), enfants en errance autour de Calais (62), enfants poly-toxicomanes en bandes autour du square Bashung (75) et d'autres plus isolés et moins visibles encore.* ».

[112] Pour plus de détails, se référer aux contributions de Médecins du monde et MSF en annexe.

6.3.2 La prise en charge sanitaire des jeunes se déclarant MNA est fortement dépendante de leur admission ou non à l'ASE

6.3.2.1 Les conditions d'accès au système de soins et aux droits de Sécurité sociale des jeunes se déclarant MNA sont en partie définies par l'instruction relative au parcours de santé des migrants primo-arrivants

L'instruction N°DGS/SP1/DGOS/SDR4/DSS/SD2/DGCS/2018/143 du 8 juin 2018 relative à la mise en place du parcours de santé des migrants primo-arrivants aborde la situation des personnes mineures, isolées ou non :

« *Les personnes mineures, isolées ou non, quelle que soit la situation de leurs parents vis-à-vis du droit au séjour, peuvent bénéficier d'une prise en charge de leurs frais de santé dès leur arrivée sur le territoire en application de la Convention internationale des droits de l'enfant. Pour cela, leurs parents ou les organismes ayant en charge ces personnes mineures doivent effectuer une demande de prise en charge auprès de la caisse d'assurance maladie de leur lieu de résidence :*

- *Au titre de l'assurance maladie (PUMA] et de la CMU-C [CSS] si les parents sont en situation régulière ou si les personnes mineures sont prises en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).*
- *Au titre de l'AME si les parents sont en situation irrégulière ou si les personnes mineures ne sont pas prises en charge par les services de l'ASE ou de la PJJ.*

Si des soins doivent rapidement être dispensés aux personnes ou l'ont déjà été, les justificatifs de besoin de soins ou les factures des soins doivent être joints au dossier afin que la caisse l'instruise en priorité et règle les factures. »

Les délais de prise en charge sont également exposés par l'instruction précitée : « *La prise en charge des personnes débute à la date de la demande pour l'affiliation à l'assurance maladie ainsi que pour le bénéfice de l'AME, et s'agissant de la CMU-C [CSS] au premier jour du mois suivant la décision d'acceptation de la demande* ».

6.3.2.2 La « première évaluation des besoins en santé », censée intervenir au moment de l'accueil provisoire d'urgence devrait être systématisée et homogénéisée

6.3.2.2.1 Le bilan de santé au moment de la mise à l'abri n'est ni systématique ni homogène

L'arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la participation forfaitaire de l'Etat à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, modifié par un arrêté du 23 octobre 2020[113], prévoit qu'une « première évaluation des besoins en santé » des jeunes se déclarant MNA doit avoir été réalisée au moment de l'accueil provisoire d'urgence pour que le conseil départemental puisse bénéficier de la participation forfaitaire de 500 euros, par personne évaluée, versée par l'Etat. Pour rappel, dans les cas où une convention entre l'Etat et le Conseil départemental n'a pas été signée, le montant de la participation

[113] https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038777278/

forfaitaire de l'Etat à l'évaluation a été porté à 100 euros par l'arrêté du 23 octobre 2020[114]. Même dans ces cas, la première évaluation des besoins en santé des jeunes se déclarant MNA reste une condition nécessaire au remboursement. Néanmoins, la réalisation de la « première évaluation des besoins en santé » est uniquement déclarative et ne fait pas l'objet de vérifications particulières de la part de l'Etat.

Il existe une grande hétérogénéité des pratiques en matière de « première évaluation des besoins en santé ». Dans la plupart des cas, celle-ci est réputée assurée par les conseils départementaux à partir du moment où ces derniers donnent accès aux jeunes se déclarant MNA à une infirmière sur le site de l'évaluation / mise à l'abri, le cas échéant à un médecin et/ou un psychologue. Ce constat est partagé par le HCSP, qui souligne dans son avis du 9 novembre 2019 que les seules les urgences sont réellement prises en charge au stade de la mise à l'abri : « *Dans la phase de logement à l'hôtel, en attente d'évaluation comme après l'évaluation, seules les situations d'urgence peuvent être prises en charge alors que les acteurs soulignent que ces conditions de vie sont en elles-mêmes pathogènes* ».

Une minorité de départements a mis en place de véritables bilans de santé dès l'accueil provisoire d'urgence[115]. Les conseils départementaux ayant répondu au questionnaire en ligne de la mission indiquent en large majorité (13 sur 18) réaliser systématiquement un bilan de santé des jeunes dès la phase de mise à l'abri ; 3 départements en réaliser parfois, pour les cas manifestement problématiques, mais 2 reconnaissent ne jamais en réaliser, alors même qu'il s'agit d'une obligation. Quand il existe, le contenu des bilans de santé réalisés dès la phase de mise à l'abri apparaît très hétérogène (depuis la simple consultation d'un médecin[116] en passant par des examens plus poussés au sein des centres de lutte anti-tuberculose locaux[117]) et rarement formalisé.

Au total, à titre indicatif, selon des données communiquées par Médecins du monde à la mission MDM, sur les 116 MNA rencontrés par le programme MNA de Médecins du Monde à Paris en 2020, 66 ont déclaré ne pas voir bénéficié de soins ou d'un bilan de santé depuis leur arrivée en France (soit 57 %). A Nantes, le constat est identique : sur les 171 situations renseignées par le programme MNA en 2019, 97 ont déclaré ne pas voir bénéficié de soins ou d'un bilan de santé depuis leur arrivée (soit 57 % également).

<u>Présentation des bilans de santé réalisés dans les quatre départements étudiés par le HCSP</u>

Le HCSP a analysé en détail les bilans de santé réalisés dans quatre départements (Bouches-du-Rhône, Gironde, Nord, Seine-Saint-Denis) au moment de l'accueil provisoire d'urgence. Il souligne qu'il n'existe pas de référentiel harmonisé pour ce premier bilan de santé : « *dans aucun des départements enquêtés, de référentiel pour un bilan initial harmonisé. Les différents acteurs impliqués : médecins des structures d'accueil (lorsqu'il y en a), médecins généralistes et hospitaliers, notamment PASS, services d'urgences, services de pédiatrie, services d'infectiologie et de maladies tropicales, services de santé des migrants, institutions publiques (services de Protection maternelle infantile (PMI) par exemple), mutualistes, associatives, Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), etc. pratiquent chacun un bilan initial conforme à leur pratique habituelle ; ils ne sont pas formés spécifiquement à la problématique des enfants étrangers isolés.* ». Comme la mission a pu le constater dans le cadre de ses déplacements, notamment dans les départements étudiés par le HCSP pour son avis du 9 novembre 2019, les pratiques apparaissent en effet hétérogènes :

[114] Article 1 : « *Le montant de la participation forfaitaire de l'Etat s'établit à 100 € par personne évaluée si le président du conseil départemental n'a pas conclu avec le représentant de l'Etat la convention prévue au deuxième alinéa de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles, dès lors qu'il atteste que les autres conditions prévues ci-dessus sont remplies.* ».
[115] Cela serait par exemple le cas du département du Calvados, où la quasi-totalité des MNA bénéficient d'un bilan de santé et d'une rencontre avec un psychologue dès l'arrivée sur le dispositif – Source : contribution de Médecins du Monde.
[116] Par exemple dans le Rhône.
[117] Par exemple dans l'Aude et les Hautes-Pyrénées.

- En Gironde, avant la ré-internalisation du dispositif d'évaluation, un protocole de prise en charge comportant des examens de dépistage ainsi qu'une évaluation psychiatrique systématique avaient été mis en place : « *Les enfants étrangers isolés y bénéficient d'une première visite médicale d'évaluation durant la semaine de leur arrivée. Cette visite comprend un bilan infirmier avec ouverture du dossier médical, le recueil des données socio-administratives (origine géographique, parcours, âge déclaré, structure familiale, langues parlées, scolarité), la prise de constantes (poids, taille, pression artérielle, fréquence cardiaque, température), le dépistage de troubles visuels, une bandelette de dépistage urinaire, une glycémie capillaire et une consultation médicale (assistée si besoin d'un interprétariat téléphonique) incluant le recueil, lorsqu'il est possible, des antécédents médicaux personnels et familiaux.* »

- Dans le département du Nord, « *les bilans de santé sont effectués par des réseaux de médecins de ville, les services Prévention Santé (SPS) habilités CEGGID (Centres Gratuits d'Information de Dépistage et de Diagnostic), des équipes pluridisciplinaires (professionnels de santé, médecins, travailleurs sociaux, titulaires ou contractuels pour les médecins spécialistes) formées à l'accueil de publics vulnérables et précarisés.* »

- En Seine-Saint-Denis, « *des évaluations de la santé somatique sont réalisées par le centre de santé de la CPAM (systématiquement pour tous les jeunes en accueil d'urgence ; aléatoirement pour les jeunes de la CAMNA ; il s'agit du bilan standard) au centre de santé ou en outreach ; la pertinence des bilans est mise en question par le médecin référent de l'ASE, de même que le circuit de transmission ; le bilan comprend une radio systématique des poumons ; il ne comporte pas le dépistage des parasitoses […] Les bilans standards hors ceux de l'hôpital, du type de ceux de la CPAM qui incluent une radiographie pulmonaire, ne paraissent pas vraiment adaptés à la population MNA d'autant que le suivi de la prise en charge n'est pas toujours assuré, en particulier, en raison des difficultés pour les équipes éducatives d'assurer l'accompagnement des MNA auprès des services de santé.* »

6.3.2.2.2 La définition d'un référentiel national permettrait de mettre en place des bilans de santé harmonisés

La définition d'un référentiel national permettrait d'harmoniser les pratiques et répondrait en outre, comme le souligne le HCSP dans son avis du 9 novembre 2019, à une demande de clarification de la part des conseils départementaux : « *Pour les départements enquêtés, la définition d'un référentiel national permettrait* à minima *de formuler les besoins humains et matériels nécessaires à la réalisation du bilan préconisé.* » Ce référentiel pourrait reprendre les recommandations générales de l'avis du HCSP précité, notamment :

- Un bilan de santé en deux temps, avec un premier entretien avec un référent infirmier formé devant être organisé dans les 48 heures après l'admission à la mise à l'abri ; la seconde rencontre du bilan de santé devrait, si possible, être conduite par la même personne, dans des conditions similaires à l'entretien initial, après un délai d'au moins 3 jours.
- Les objectifs de ce bilan comprendraient : la confirmation de l'absence de pathologies avérées justifiant un avis médical urgent ; un entretien médical et un examen clinique selon un guide d'entretien à définir (cf. *infra*) ; la transmission des informations sur l'état de santé des MNA, structurée par un formulaire national à définir.
- Ce bilan serait suivi d'un avis médical de validation, après avoir pris connaissance des résultats des examens biologiques, qui confirmerait ou modifierait l'orientation décidée : suivi simple avec orientation vers un médecin traitant, suivi spécialisé *a priori* hospitalier, demande d'avis psychiatrique, obstacle médical à la réalisation d'une évaluation socio-éducative au regard de l'état de santé du jeune (potentiellement assorti d'un signalement au procureur, voire d'une hospitalisation).

La DGS et la DGCS ont indiqué à la mission qu'elles allaient lancer un groupe de travail en vue d'élaborer un guide de l'évaluation des premiers besoins en santé à destination des conseils départementaux, qui serait accompagné par une instruction aux ARS afin d'aider les conseils

départementaux dans l'identification des acteurs susceptibles d'intervenir sur les premiers besoins en santé. Ce groupe de travail devrait reprendre certains des éléments présentés par le HCSP dans son avis précité.

Recommandation n°28 Réunir le groupe de travail qui aura pour objectif d'élaborer un référentiel national réglementaire pour la première évaluation des besoins en santé, qui sera accompagné par un guide des bonnes pratiques en matière d'évaluation des premiers besoins en santé ; puis en assurer une diffusion large auprès des conseils départementaux et des ARS, qui devront se positionner en appui des conseils départementaux

6.3.2.3 La prise en charge sanitaire des MNA après admission à l'ASE semble conforme à celle des autres jeunes

Une fois admis à l'ASE, les MNA rentrent dans le « droit commun » du public admis dans ces services. Ils sont ainsi censés bénéficier du même type de prise en charge sanitaire que n'importe quel autre jeune placé. Si cette prise en charge peut elle-même être inégale d'un département à l'autre, les personnes auditionnées par la mission n'ont pas soulevé, en la matière, de problématique d'inégalité de traitement au détriment des MNA.

Les enjeux d'accès aux soins sont alors proches de ceux des autres jeunes admis à l'ASE, la difficulté de la prise en charge des problèmes psychiques étant, entre autres, partagée (cf. *infra*). Le HCSP souligne ainsi dans l'avis du 9 novembre 2019 précédemment cité : « *Concernant la prise en charge de la santé somatique, face à des enfants qui souvent ne sont pas demandeurs, celle-ci se trouve résolue seulement lorsque l'enfant, après évaluation de sa minorité et de son isolement, peut intégrer les structures de l'ASE. À ce moment-là, des bilans de santé initiaux peuvent être proposés et des parcours de santé peuvent être définis dans la mesure où les structures d'accueil comportent un infirmier voire un médecin. La concrétisation des parcours de santé des enfants étrangers isolés reste alors tributaire des moyens disponibles à l'ASE comme dans le système de soins. Ainsi, la prise en charge des troubles psychiques est particulièrement difficile.* ».

6.3.2.4 La rapidité et le maintien de l'ouverture des droits de sécurité sociale sont des enjeux importants

Les enfants confiés à l'ASE peuvent bénéficier de la Protection universelle maladie[118] (PUMA, ex-CMU). En outre, l'affiliation à la complémentaire santé solidaire (CSS, ex-CMU-C) découle de l'affiliation à la PUMA[119].

Les pratiques en matière d'ouverture des droits sont hétérogènes d'un conseil départemental à l'autre. Certains départements demandent systématiquement l'ouverture de droits à l'assurance maladie *via* la PUMA et la CSS dès l'accueil provisoire d'urgence (par exemple la Seine-Saint-Denis), tandis que d'autres attendent la réception de l'OPP parquet pour réaliser ces démarches :

[118] Article L. 160-2 du code de la sécurité sociale, quatrième alinéa : « *Les enfants mineurs pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance peuvent, sur demande des personnes ou des établissements qui en assurent l'accueil ou la garde, être identifiés de façon autonome au sein du régime de l'assuré social. Ces personnes ou établissements bénéficient, pour le compte de l'assuré, de la prise en charge des frais de santé de ce dernier en cas de maladie ou de maternité.* ».

[119] Aux termes de l'article L. 861-1 du code de la Sécurité sociale, les personnes affiliées à la PUMA ont droit à la CSS, sous réserve de remplir les conditions de ressources.

- Sur les 18 départements ayant répondu au questionnaire en ligne de la mission, 3 ont indiqué demander l'inscription à la protection universelle maladie (PUMA) des mineurs non accompagnés dès la mise à l'abri.
- Les 15 autres départements ont indiqué réaliser la demande d'ouverture des droits à la CPAM dès le résultat de l'évaluation ou, le plus souvent, à la réception de l'ordonnance de placement provisoire du MNA au sein du conseil départemental.

Recommandation n°29 Systématiser l'ouverture de droits à l'assurance maladie *via* la PUMA et la CSS dès la phase d'accueil provisoire d'urgence et maintenir les droits de sécurité sociale pour les jeunes se déclarant MNA non admis à l'ASE et en recours judiciaire – les « mijeurs » (cf. *infra*)

6.3.3 La prise en charge des problèmes psychiatriques, notamment liés au psycho-trauma, soulève des difficultés importantes

L'identification des problèmes de santé psychique constitue une des principales difficultés pour les jeunes se déclarant MNA. Comme le souligne le HCSP dans son avis du 9 novembre 2019 précité, « *concernant la santé psychique, les départements enquêtés s'accordent pour souligner l'importance et la difficulté des repérages et des prises en charge nécessaires, alors que les structures psychothérapiques (centre médico-psychologique : CMP) sont en nombre insuffisant, sans formation aux spécificités de la population des enfants étrangers isolés.* »

Recommandation n°30 Le bilan de santé initial devrait comprendre une évaluation des besoins en santé mentale des jeunes

Le psycho-trauma est décrit comme étant à l'origine d'une certaine confusion (dans les dates, les événements) chez les personnes qui en souffrent. Or, l'existence d'un discours cohérent constitue un des principaux critères de l'évaluation sociale. La mission a en effet pu lire des rapports d'évaluation sociale qui pointaient des incohérences dans les dates pour considérer que les jeunes se déclarant MNA ne pouvaient être évalués mineurs.

La procédure d'évaluation est souvent décrite par les associations de soutien aux MNA, ainsi que par des médecins spécialistes du psycho-traumatisme, comme pouvant être à l'origine d'une réactivation des psycho-traumas. Ainsi, Médecins du Monde souligne dans sa contribution à la mission qu'« *une fois arrivé·e·s en France, il·elle·s sont confronté·e·s au rejet, à la remise en cause de leur identité, de leur âge, de leur histoire et de leur parole, puis à une obligation de quitter le territoire français (OQTF) à la majorité. Toutes ces situations peuvent être l'occasion de reviviscences traumatiques, de souffrances psychiques et de décompensations psychiatriques.* » Dans un article publié en 2019, Rahmet Radjack (pédopsychiatre), Sevan Minassian (pédopsychiatre) et Fatima Touhami (psychologue clinicienne), affirment également que « *les procédures judiciaires auxquelles les jeunes isolés étrangers sont confrontés aggravent leurs troubles psychiatriques. Le jeune est amené à dérouler son récit traumatique car cela est nécessaire pour définir son statut et son devenir ; or, forcer un récit dans un parcours traumatique expose au risque de retraumatiser le jeune (et qu'il en soit confus au point de ne pas être précis dans la description des dates et des lieux face à des professionnels administratifs qui ne connaissent pas la clinique du trauma psychique).* ».

Aux yeux de la mission, comme des experts auditionnés sur la question du psycho-traumatisme, l'idée ne serait pas de faire de tous les intervenants dans le parcours des MNA des spécialistes du psycho-trauma. Néanmoins, il serait utile que les personnes amenées à rencontrer les MNA soient sensibilisées à sa détection.

Recommandation n°31 Introduire dans la formation des évaluateurs une sensibilisation aux questions relatives au psycho-traumatisme

Recommandation n°32 Diffuser des outils normalisés pour l'évaluation des psycho-traumatismes (les outils existants ne sont pas connus et utilisés de tous)

Différentes initiatives récentes ont contribué à commencer à mailler le territoire de structures expertes en matière de psycho-traumatisme :

- 10 dispositifs ont été labellisés en 2018 par le ministère chargé de la Santé (Direction générale de l'offre de soins), donnant lieu à un accompagnement financier de 400 K€ par dispositif : les centres régionaux du psycho-trauma (CRP). Les CRP ont une mission (i) de prise en charge des victimes, avec une attention à la coordination du parcours de soins et (ii) d'apport de connaissance sur le psycho-trauma (comment mieux repérer le psycho-trauma). En 2020, 5 nouvelles régions ont été sélectionnées et financées. Une majorité du territoire serait ainsi maintenant couverte.
- Pour animer ces centres régionaux et donner une visibilité à la question du psycho-trauma, a également été institué le Centre national de ressources et de résilience (CNRR), GIP porté par 6 ministères, l'Ecole nationale de la magistrature et le CNRS. La mission du CNRR est d'animer et de valoriser la recherche et d'assurer une animation opérationnelle du réseau des CRP.

Recommandation n°33 A titre expérimental, mettre en place une équipe mobile qui se rende dans les structures d'accompagnement des MNA, non pas pour prendre en charge mais pour former les équipes locales (sous l'égide des centres régionaux du psycho-trauma (CRP) et la coordination nationale du CNRR)

6.3.4 Plusieurs enjeux transversaux doivent être bien appréhendés par l'ensemble des parties prenantes

6.3.4.1 La question du consentement aux soins, et donc de la représentation parentale, se pose

La question de la représentation parentale pose régulièrement des difficultés pour l'accès aux soins non-urgents, ainsi que le souligne le HCSP dans son avis précité : « *Dans toutes les situations, le consentement de l'enfant devra être recueilli après un temps d'explications claires et adaptées. L'absence de l'autorité parentale pour ce consentement est une question fréquemment soulevée. Elle n'a pas lieu d'être considérée dans les situations d'urgence ou de mise en danger à plus long terme. La jurisprudence montre qu'elle n'est plus requise lorsqu'il s'agit de prodiguer des soins dits usuels. Dans l'appréciation des autres situations, des éléments de réponse peuvent être trouvés en fonction de l'attitude du professionnel, de la présence ou non d'un adulte responsable qui peut être de confiance mais qui n'a pas autorité de substitution, de l'existence d'une couverture sociale individuelle ou d'une demande d'autorisation soumise à une autorité de substitution administrative (ASE) ou judiciaire (juge des enfants, PJJ, administration pénitentiaire).* ».

Dans sa contribution à la mission, Médecins du monde souligne également cet enjeu de la représentation légale pour l'accès à la santé : « *il faut noter que l'opacité juridique liée à leur représentation légale, alors même qu'il·elle·s sont reconnu·e·s en tant que mineur·e·s isolé·e·s et pris·es en charge, peut également compromettre leur exercice du droit à la santé. Les MNA dépendent de deux régimes juridiques distincts et complémentaires.* ».

S'agissant de la question plus générale de l'articulation entre mesures d'assistance éducative et de tutelle, et donc d'office respectif du juge des enfants et du juge aux affaires familiales / juge des tutelles, la mission renvoie à la partie dédiée (partie 5 – sécurisation du statut juridique).

6.3.4.2 La transmission des informations de santé des jeunes se déclarant MNA doit être améliorée sur l'intégralité du parcours de soins

Indépendamment des questions spécifiquement sanitaires, le manque de partage d'informations sur la situation juridique des jeunes avec les acteurs du système de soins constitue une difficulté, soulignée notamment par le Docteur Laporte, de la PASS Mère-Enfant de Marseille[120].

La transmission des informations relatives à l'état de santé des jeunes se déclarant MNA soulève également des difficultés dans le parcours de soins. Comme le souligne le HCSP dans son avis du 9 novembre 2019 : « *cet état de fait [Nota : l'isolement des MNA dans le système de soins et le manque de ressources en termes d'interprétariat] ne peut que compromettre leur parcours de santé ultérieur d'autant que la question de la transmission des données (délivrance et remplissage d'un carnet de santé ou son équivalent) est loin d'être résolue.* ».

Les lacunes dans la transmission d'informations entre acteurs du parcours de soins des jeunes se déclarant MNA sont particulièrement problématiques et sources de différents risques (liste non-exhaustive) :

- Fractionnement ou, *a contrario*, doublon des bilans réalisés sur les jeunes
- Risque d'oubli de certains bilans
- En matière de vaccination, le risque peut aussi bien être l'absence de certaines vaccinations que la « sur-vaccination » du jeune
- Traumatisme des jeunes à qui on va multiplier les prises de sang, alors même qu'ils n'en ont pour certains jamais fait dans leur pays d'origine

A ce titre, plusieurs bonnes pratiques ont été identifiées par la mission dans des départements qui ont mis en place des carnets de santé dès la phase de mise à l'abri[121]. Ces carnets de santé sont remis au jeune dans un format compréhensible (langue et/ou pictogrammes) et intègrent les principales informations de santé nécessaire à la bonne prise en charge des jeunes au long de leur parcours de soins.

Recommandation n°34 Systématiser la mise à disposition d'un carnet de santé dès la phase de mise à l'abri, selon un format devant être défini au niveau national dans le cadre du groupe de travail précédemment évoqué

[120] La PASS ne serait ainsi informée que tardivement de la prise d'une OPP et donc de la demande d'ouverture de droits par l'ASE auprès de la CPAM. Il en résulte des interrogations quant aux modalités de remboursement des soins engagés par la PASS.
[121] Notamment dans le département du Nord et, en cours de mise en œuvre, en Ille-et-Vilaine.

6.4 Les MNA rencontrent des difficultés pour accéder à l'éducation

En l'absence de désignation de représentants de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) au sein de la mission et le champ d'investigation étant particulièrement vaste, la mission n'a pas été en capacité d'investiguer de manière poussée la question de l'accès à la scolarisation. Toutefois, le sujet étant particulièrement important pour la dynamique d'intégration des jeunes, la mission a décidé d'orienter ses travaux sur l'examen des documents/rapports[122] traitant du sujet et d'aborder cette thématique au cours de ses auditions (notamment avec les équipes éducatives des conseils départementaux et les représentants de la société civile) et de ses entretiens avec des MNA.

Quoique sollicitée par la mission, la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) n'a pu être entendue en temps utile pour compléter les éléments d'analyse suivants. La mission n'a pas non plus rencontré de services départementaux de l'Education nationale.

6.4.1 Un cadre juridique qui s'enrichit et des modalités d'accueil qui s'adaptent au fil du temps

Selon les fiches élaborées par le réseau Canopé, « *est considéré comme élève allophone nouvellement arrivé en France (EANA) tout élève non scolarisé en France l'année scolaire précédente, n'ayant pas une maîtrise suffisante des apprentissages scolaires lui permettant d'intégrer immédiatement une classe du cursus ordinaire* » (cf. encadré suivant pour plus de détails).

6.4.1.1 Un accès universel à l'éducation affirmé et bien encadré

Au niveau international, la CIDE reconnait, à son article 28[123], que l'éducation pour les enfants est un droit. Au niveau national, le code de l'Education nationale dispose que ce droit est une priorité. Son article L. 111-1 dispose que « *l'école est un droit pour tous les enfants résidant sur le territoire national quels que soient leur nationalité, leur statut migratoire ou leur parcours antérieur* ».

---

[122] Rapport d'information déposé le 28 juin 2017 par Mme Elisabeth Doineau et Jean-Pierre Godefroy, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés ; Rapport Cours des comptes « La protection de l'enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant », novembre 2020 ; Rapport du Défenseur des droits : « Droit fondamental à l'éducation : Une école pour tous, un droit pour chacun », 2016.

[123] CIDE, Art. 28 Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :
a) Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous;
b) Ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin;
c) Ils assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés;
d) Ils rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles;
e) Ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire.
2. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que la discipline scolaire soit appliquée d'une manière compatible avec la dignité de l'enfant en tant qu'être humain et conformément à la présente Convention.
3. Les Etats parties favorisent et encouragent la coopération internationale dans le domaine de l'éducation, en vue notamment de contribuer à éliminer l'ignorance et l'analphabétisme dans le monde et de faciliter l'accès aux connaissances scientifiques et techniques et aux méthodes d'enseignement modernes. A cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

L'école est un lieu déterminant pour développer les apprentissages nécessaires à la construction d'un parcours d'intégration sociale, culturelle et professionnelle. Pour réussir ce défi, l'Education nationale pose le principe d'inclusion scolaire pour tous les élèves allophones.

6.4.1.2 Des modalités de scolarisation bien définies reposant sur le principe d'inclusion scolaire

Une série de circulaires[124], dont la circulaire n° 2012-142 du 2 octobre 2012, relative à l'organisation de la scolarité des enfants allophones nouvellement arrivés, viennent préciser les modalités de mise en œuvre de ce droit.

S'agissant spécifiquement des MNA, la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels rappelle qu'« *en France, chaque enfant et adolescent a droit à l'éducation, quelle que soit sa situation administrative* ». Par son annexe 6, la circulaire précise les modalités d'accès à la scolarisation pour trois catégories de jeunes : les moins de 16 ans, les 16-18 ans et les 18-25 ans.

6.4.1.2.1 Pour les moins de 16 ans : la scolarité est obligatoire

La circulaire précitée présente ainsi le cadre d'accès à la scolarité pour les MNA : « *les modalités de scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés (EANA) sur le territoire national reposent sur le principe fondamental de l'inclusion scolaire au titre du droit commun avec la mise en place d'un accompagnement spécifique organisé dans le cadre « d'Unité pédagogique pour élèves allophones arrivants » (UPE2A). Les centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des élèves issus de familles itinérantes et de voyageurs (Casnav), assurent auprès des Recteurs et des inspecteurs d'académie-directeurs d'académiques des services de l'éducation nationale (IA-DASEN), une mission d'expertise qui porte sur l'organisation de la scolarité des publics concernés, sur les ressources pédagogiques, sur la formation des enseignants et des cadres.* »

La circulaire n°2012-143 du 2 décembre 2012 relative à l'organisation des CASNAV détaille les missions de ces derniers, qui sont *« chargés du suivi de la scolarité de ces élèves dans une coopération active et permanente entre les services académiques, départementaux, les communes, les services sociaux et les partenaires associatifs. Le but est de garantir un accueil en classe rapide et d'accompagner les équipes pédagogiques pour favoriser l'inclusion des EANA. Les CASNAV jouent un rôle déterminant de conseil et de formation auprès des équipes sur : la continuité pédagogique, les modalités de communication et de concertation, l'implication des équipes, la mobilisation des ressources et des dispositifs d'aide existants »*.

<u>Procédure d'accueil et de scolarisation en second degré des EANA de moins de 16 ans</u>[125]

Modalités d'accueil pour les EANA inscrits dans un collège support d'une UPE2A

- Le chef d'établissement procède à la scolarisation provisoire de l'élève dans une classe ordinaire de sa classe d'âge (un écart d'une ou deux années est néanmoins possible en fonction de la scolarisation antérieure).
- L'enseignant de l'UPE2A procède à une évaluation linguistique et scolaire.

[124] Ministère de l'éducation nationale : Circulaire n° 2012-142 du 2 octobre 2012 relative à la scolarisation des enfants issus de familles itinérantes et de gens du voyage et la circulaire n° 2012-143 du 2 octobre 2012 relative à l'organisation des CASNAV.
[125] Réseau Canopé, guide EANA Fiche O2 « CASNAV, Rectorat de l'académie de Lille.

- Lors d'une réunion de synthèse, il présente les résultats de l'évaluation puis élabore avec l'équipe pédagogique un dispositif d'inclusion provisoire qui précise d'une part la classe d'inclusion, d'autre part le volume horaire de prise en charge en UPE2A pour un enseignement du français langue seconde (FLS).
- L'enseignant de l'UPE2A transmet au CASNAV la fiche de liaison complétée.
- Après examen, la cellule d'accueil du CASNAV transmet une proposition d'affectation à l'inspection académique.
- L'inspection académique envoie au collège d'inscription une notification d'affectation dans l'UPE2A, précisant la classe d'inscription définitive et le volume horaire de prise en charge en FLS.
- En fonction des progrès de l'élève, les enseignants concernés veilleront à accroître progressivement l'inclusion en classe ordinaire tout en réduisant la prise en charge, jusqu'à une sortie définitive de l'UPE2A.
- Au fur et à mesure des entrées et sorties, l'enseignant de l'UPE2A veillera à communiquer au CASNAV le tableau de suivi actualisé des élèves accueillis.

Modalités d'accueil en UPE2A pour les EANA inscrits dans un collège dont le secteur bénéficie d'une UPE2A

- Le chef d'établissement procède à la scolarisation provisoire de l'élève dans une classe ordinaire de sa classe d'âge (un écart d'une ou deux années est néanmoins possible en fonction de la scolarisation antérieure).
- Il sollicite auprès du CASNAV une évaluation linguistique et scolaire, qui est effectuée par le CASNAV ou par l'enseignant de l'UPE2A la plus proche. Lors d'une réunion de synthèse, le conseiller CASNAV ou l'enseignant présente les résultats de l'évaluation puis élabore avec l'équipe pédagogique un dispositif d'inclusion qui précise d'une part la classe d'inclusion définitive, d'autre part le volume horaire de prise en charge en UPE2A pour un enseignement du français langue seconde (FLS).
- La fiche de liaison complétée est transmise au CASNAV.
- Après examen, la cellule d'accueil du CASNAV transmet une proposition d'affectation à l'inspection académique.
- L'inspection académique envoie au collège d'inscription et au collège d'accueil de l'UPE2A une notification d'affectation dans l'UPE2A, précisant la classe d'inscription définitive dans le collège d'inscription et le volume horaire de prise en charge en FLS dans le collège d'accueil de l'UPE2A.
- Les modalités de prise en charge et d'accompagnement de l'élève sont définies par convention entre les deux établissements et les responsables légaux.
- En fonction des progrès de l'élève, les enseignants concernés veilleront à accroître progressivement l'inclusion en classe ordinaire tout en réduisant la prise en charge, jusqu'à une sortie définitive de l'UPE2A.
- Au fur et à mesure des entrées et sorties, l'enseignant de l'UPE2A veillera à communiquer au CASNAV le tableau de suivi actualisé des élèves accueillis.
- Par mesure dérogatoire, les élèves affectés en UPE2A-NSA (élèves non-scolarisés antérieurement) peuvent être inscrits dans le collège d'accueil de l'UPE2A-NSA.

Modalités d'accueil dans un collège dont le secteur ne bénéficie pas d'une UPE2A

- Le chef d'établissement procède à la scolarisation provisoire de l'élève dans une classe ordinaire de sa classe d'âge (un écart d'une ou deux années est néanmoins possible en fonction de la scolarisation antérieure).
- Il sollicite auprès du CASNAV une évaluation linguistique et scolaire.

- Lors d'une réunion de synthèse, le conseiller CASNAV présente les résultats de l'évaluation puis élabore avec l'équipe pédagogique un dispositif d'inclusion qui précise d'une part la classe d'inclusion définitive, d'autre part le volume horaire de prise en charge pour l'organisation d'un soutien individualisé en FLS avec un enseignant volontaire.
- Sur proposition du CASNAV, le chef d'établissement effectue une demande d'heures supplémentaires.

Suivi des élèves affectés en UPE2A

- En fin d'année scolaire, l'enseignant de l'UPE2A transmet au CASNAV les fiches d'évaluation finale de tous les élèves inscrits dans l'UPE2A. Les élèves qui n'auront pas atteint le niveau linguistique attendu pourront bénéficier l'année suivante d'une prolongation en UPE2A.
- Après examen, la cellule d'accueil du CASNAV transmet une proposition de réaffectation à l'inspection académique pour la rentrée suivante.
- L'inspection académique envoie au collège ou au lycée d'inscription une notification d'affectation dans l'UPE2A, précisant le volume horaire actualisé de prise en charge en FLS.

Il existe dans chaque académie un CASNAV. De la même manière, des UPE2A sont présents sur l'ensemble du territoire. Néanmoins, dans certains territoires, leur nombre et leur répartition ne semblent pas couvrir l'ensemble des besoins, comme le Défenseur des droits l'a rappelé dans plusieurs décisions[126].

En outre, la durée du parcours scolaire de l'élève EANA dans le cadre du dispositif UPE2A est gérée par l'équipe pédagogique de l'école ou du collège. Celle-ci peut s'appuyer sur l'expertise du CASNAV pour l'aider à évaluer les compétences linguistiques et à élaborer l'accompagnement de l'élève. La finalité est d'arriver à ce que l'élève puisse suivre au plus vite l'intégralité des enseignements dans une classe du cursus ordinaire. Il est précisé dans les textes que le recours à ce type de modalité d'enseignement pour élèves allophones ne doit pas excéder l'équivalent d'une année scolaire et qu'il peut être interrompu à tout moment, selon les progrès de l'élève.

6.4.1.2.2 Pour les plus de 16 ans : un droit mais pas d'obligation

L'article L.122-2 du code de l'éducation prévoit que « *tout élève qui, à l'issue de la scolarité obligatoire, n'a pas atteint un niveau de formation reconnu doit pouvoir poursuivre des études afin d'atteindre un tel niveau. L'Etat prévoit les moyens nécessaires, dans l'exercice de ses compétences, à la prolongation de scolarité qui en découle. Tout mineur non émancipé dispose du droit de poursuivre sa scolarité au-delà de l'âge de 16 ans* ». L'annexe 6 de la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 précise par ailleurs que *« les services de l'Education nationale veillent donc à ce que la scolarisation des élèves de*

[126] Par exemple, décision n°2021-010 du 3 février 2021 : « *La Défenseure des droits rappelle que le droit à l'éducation est un droit fondamental de l'enfant et que toutes les diligences doivent être effectuées afin de scolariser les jeunes gens accueillis aussi rapidement que possible. Il recommande au département de poursuivre ses réflexions avec l'académie pour améliorer et fluidifier les procédures et les échanges entre les différents partenaires afin que le droit à l'éducation des mineurs leur soit garanti.* ».

seize à dix-huit ans, même s'ils ne sont plus soumis à l'obligation scolaire, puisse être assurée en prenant en compte leur degré de maîtrise de la langue française et leur niveau scolaire ».

S'agissant des MNA devenus majeurs et souhaitant poursuivre leur cursus scolaire ou professionnel, en particulier pour achever un cycle de formation en cours, il est indiqué dans la même annexe que des « critères déterminants » seront pris en compte pour les y autoriser, en l'occurrence l'investissement et les résultats scolaires.

Enfin, la circulaire n° 2002-214 du 15 octobre 2002 relative aux conditions d'inscription des étudiants étrangers dans les établissements d'enseignement supérieur prévoit que « *toute demande d'inscription doit être examinée au fond de manière circonstanciée, la situation du demandeur devant toujours être prise en compte, nonobstant les conditions d'entrée en France* ».

6.4.2 Des freins à l'accès à la scolarité dont les conséquences peuvent obérer l'avenir du jeune

L'accès à la scolarisation revêt un caractère particulièrement déterminant au regard des conditions d'accès au séjour. Comme le souligne le Défenseur des droits dans sa contribution transmise à la mission, « *le fait de retarder l'accès à une formation scolaire ou professionnelle entraîne de lourdes conséquences pour ces jeunes personnes, en termes d'intégration dans la société et de construction d'un projet personnel et professionnel épanouissant. En effet, l'accès à l'instruction conditionne en partie le droit au séjour des mineurs non accompagnés à la majorité* ».

6.4.2.1 Des difficultés d'accès à la scolarité bien identifiées

Malgré les efforts de l'institution scolaire pour développer les structures adaptées à l'accueil de ces jeunes, certains n'accèdent pas à l'école ou à une formation. Ainsi, dans son parcours, le MNA peut – selon son âge, sa situation administrative et les pratiques du conseil départemental gardien – faire face à des obstacles dans son parcours vers l'autonomie. L'examen des réponses au questionnaire en ligne de la mission, ainsi que les entretiens menés par la mission ont permis d'identifier plusieurs difficultés :

- Des délais de passage des tests au CIO/CASNAV et ceux concernant la décision d'affectation dans un établissement scolaire
- Après la décision d'affectation, le manque de places au sein des classes spécialisées (UPE2A ou français langue étrangère – FLE). Sur les 18 départements ayant répondu au questionnaire, une large majorité font état de délais trop longs pour l'accès aux tests CASNAV ainsi que de pénuries de places en classes spécialisées, en particulier dans les départements ruraux[127]. *A contrario*, un département qui a mis en place un partenariat depuis plusieurs années avec les services de l'éducation nationale au niveau départemental n'exprime pas de difficulté particulière.
- Une organisation qui ne prend pas en compte les arrivées échelonnées tout au long de l'année scolaire. Plusieurs départements ont ainsi signalé à la mission l'impossibilité de scolariser (ou inscrire dans un parcours de formation professionnelle) les jeunes de plus de 16 ans arrivés du mois de février à juin, reportant ainsi leur parcours scolaire/de formation professionnelle de plusieurs mois.

[127] A titre indicatif, un département rural constate que ces freins provoquent un délai d'attente de l'ordre de 2 à 3 mois entre le moment où le jeune est pris en charge par le département et le moment où il est scolarisé.

- Des ruptures de prise en charge en cours d'année scolaire/universitaire du fait du caractère aléatoire de l'accès au dispositif d'accueil provisoire jeune majeur (APJM), celui-ci relevant de l'appréciation discrétionnaire du président du conseil département d'accueil (cf. *infra* – partie 6.5).
- Une trop grande distance entre le lieu d'enseignement et le lieu d'hébergement des jeunes, notamment pour ceux placés dans des hôtels. Cette difficulté a été régulièrement signalée par les associations de soutien aux MNA, en particulier dans les départements les plus ruraux.

Par ailleurs, la mission a observé qu'aucune démarche de scolarisation n'était effectuée pour la très grande majorité des MNA en cours d'évaluation de minorité et d'isolement. De fait, l'éducation nationale semble réticente à l'idée de scolariser des jeunes au stade de la mise à l'abri, préférant attendre la décision de minorité et d'isolement, qui déclenche la prise en charge du jeune par le département[128]. Cette difficulté touche également les MNA en attente d'orientation dans un autre département, *via* la procédure de péréquation nationale.

Enfin, certains MNA ne se voient pas proposer un accompagnement dans un parcours scolaire du fait de leur âge trop proche de la majorité, certains départements ne souhaitant pas s'investir sur ce profil au regard du cadre juridique du droit au séjour (cf. *infra*).

6.4.2.2 Les difficultés d'accès à l'éducation emportent des conséquences en matière d'accès au séjour

Les professionnels entendus par la mission soulignent tous que plus vite l'enfant s'inscrit dans un parcours scolaire, meilleures sont ses chances de s'en sortir et de réussir son intégration, notamment ceux qui ne maîtrisent pas ou peu la langue française. En effet, l'interaction avec d'autres jeunes, notamment dans un milieu scolaire ordinaire, favorise l'apprentissage de la langue ; elle permet également d'appréhender les us et coutumes du pays d'accueil. A terme, cette inscription dans un parcours scolaire permet d'atténuer le sentiment d'être traité essentiellement comme un étranger et favorise l'adhésion aux valeurs de la République.

Or, comme évoqué plus haut, les délais de passage des tests CASNAV sont parfois trop longs, alors même que certains profils de jeunes présentent des difficultés non négligeables : si certains d'entre eux ont pu suivre une scolarité dans leur pays d'origine, d'autres n'ont jamais pu y accéder ou ont uniquement été scolarisés dans une *madrasa* (école coranique). Ce constat a fait l'objet de décisions du Défenseur des droits. Dans sa décision n° 2019-058, le Défenseur des droits recommande ainsi à un département *« de mettre à profit le temps de l'évaluation des personnes se disant mineures non accompagnées pour entamer des démarches auprès du CIO ou du CASNAV afin que les tests de niveau soient programmés, et les jeunes gens affectés dans un cursus de formation scolaire ou professionnelle le plus rapidement possible »*.

Quels que soient les profils des jeunes et leur statut, qu'ils soient reconnus mineurs ou pas, en attente d'une affectation dans un autre département, les professionnels (éducateurs, conseillers en insertion…) soulignent l'importance du facteur temps pour la préparation de leur avenir. Aussi, il

[128] Voir la contribution de la Cimade et du Secours catholique, décision du TA de Nantes du 7 octobre 2019 : « *la seule circonstance qu'il existe un doute sur l'âge de M. Diallo ne dispensait pas le département de respecter son obligation d'orienter celui-ci vers le CIO, en exécution de l'ordonnance du juge des enfants du 23 mai 2019, sauf à le priver de toute possibilité de bénéficier d'une scolarisation ou d'une formation scolaire adaptée* ».

parait nécessaire à la mission que tout soit mis en œuvre pour faciliter l'accès à l'éducation et ce dès la phase d'évaluation et de mise à l'abri.

Recommandation n°35 Organiser dès que possible l'accès aux tests CASNAV pour les jeunes se déclarant mineurs, reconnus mineurs en attente d'orientation ou en cours de procédure de reconnaissance de minorité et d'isolement

Comme il a été rappelé plus haut, les MNA qui ont pu être évalués par le biais des tests CASNAV, n'ont pas toujours accès immédiatement à l'école, du fait de la pénurie de places dans certains établissements scolaires accueillant les classes spécialisées (UPE2A, FLE) et des difficultés à trouver des places ouvertes en cours d'année scolaire. Il conviendrait ainsi d'augmenter le nombre de places en UPE2A et d'adapter les dispositifs de scolarisation des MNA (UPE2A et FLE) afin qu'ils puissent accueillir des jeunes en cours d'année.

Selon les déclarations de certaines ONG, des MNA inscrits dans un parcours scolaire long ont dû interrompre leurs études au motif que le conseil départemental d'accueil aurait mis fin à leur prise en charge au moment où ils ont accédé à leur majorité. Cette décision fragilise le projet du jeune et diminue ainsi ses chances de pouvoir prétendre un titre de séjour adapté (cf. *infra*).

Enfin, certains jeunes ont du mal à poursuivre leur scolarisation du fait de la distance entre leur lieux d'hébergement et l'implantation de leur établissement scolaire, notamment s'agissant des jeunes placés en hôtel qui peuvent être déplacés pour différents motifs en cours d'année. Leur capacité à suivre une scolarité est affectée par ces mobilités. Or, la vérification de l'assiduité à sa scolarité et la réussite scolaire, qui constituent des critères d'obtention d'une carte de séjour, ne souffriront pas d'excuses au moment où le jeune deviendra majeur. Il conviendrait ainsi de donner accès aux MNA aux places d'internat, afin de les rapprocher de leur lieu d'étude/scolarisation (concertation Education nationale / conseils départementaux).

6.5 L'accès à la formation qualifiante détermine dans une large mesure l'avenir des MNA

6.5.1 Le cadre juridique de l'accès au séjour détermine les choix d'orientation en matière d'insertion professionnelle

Un mineur étranger n'est pas tenu de disposer d'un titre de séjour pour séjourner en France (l'article L. 311-1 du CESEDA ne s'applique qu'aux étrangers âgés de plus de 18 ans).

De plus, l'autorisation de travail est accordée de droit aux MNA, comme le souligne l'instruction du ministre de l'Intérieur, du 21 septembre 2020, relative à l'examen anticipé des demandes de titres de séjour des mineurs étrangers confiés au service départemental de l'aide sociale à l'enfance : « *une part importante des mineurs non accompagnés est orientée vers des formations qualifiantes qui requièrent au préalable la détention d'une autorisation de travail. Cette autorisation de travail est accordée de droit aux mineurs isolés étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance s'ils présentent un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation (article L. 5221-5 du code du travail)* ». La direction générale des étrangers en France (DGEF) rappelle également dans une note aux préfectures (« Zoom MNA » février 2021) quelle conduite à adopter à l'égard des MNA au moment où ils sollicitent une autorisation de travail dans le cadre de leurs démarches d'insertion professionnelle. Il y est précisé que le contrat d'apprentissage dûment signé et visé d'un opérateur de compétences vaut autorisation de travail et ne nécessite pas d'autre formalité (notamment la saisine du service de la main d'œuvre étrangère qui vient d'être transféré aux préfectures).

La formation professionnelle joue un rôle important dans la régularisation de la situation administrative des jeunes MNA au moment de l'accès à la majorité. L'instruction précitée rappelle ainsi les titres de séjour auxquels peuvent prétendre les MNA une fois devenus majeurs :

- Si le mineur étranger isolé a été confié au service de l'ASE avant l'âge de 16 ans : « *Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, il résulte de la combinaison des articles L. 311-3 et L. 313-1120 bis qu'un étranger âgé de 16 à 18 ans qui déclare vouloir exercer une activité professionnelle se voit délivrer, s'il en fait la demande, de plein droit une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale », alors même qu'il est encore mineur, sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de la formation, de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur son insertion dans la société française.* »
- Si le mineur étranger isolé a été confié au service de l'ASE après l'âge de 16 ans : « *Il ne peut prétendre à la délivrance de plein droit d'un titre de séjour pendant sa minorité comme le mineur confié au service de l'ASE avant l'âge de 16 ans. Il a toutefois la possibilité de déposer une demande au titre de l'admission exceptionnelle au séjour sur le fondement de l'article L. 313-15 du CESEDA qui prévoit la possibilité, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, de lui délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire » pendant l'année qui suit son dix-huitième anniversaire s'il justifie suivre depuis au moins six mois une formation destinée à lui apporter une qualification professionnelle, du caractère réel et sérieux du suivi de cette formation, de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur son insertion dans la société française.* »

Les MNA et les professionnels qui les accompagnent ont pleinement conscience des enjeux associés au choix du projet de qualification professionnelle pour l'examen ultérieur de leur demande de titre de séjour, d'autant plus que la grande majorité des MNA a plus de 16 ans quand ils sont confiés à l'ASE. Ainsi, la majorité des MNA se dirigent plutôt vers des formations professionnelles qualifiantes qui se déroulent en alternance, dans le cadre d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, car elles ouvrent la possibilité à une installation durable.

D'autres MNA, mais peu, décident de poursuivre une formation qualifiante sous statut scolaire (stage), qui ne donne pas lieu à la signature d'un contrat de travail. Une fois devenus majeurs, ces ex-MNA pourront prétendre à un titre de séjour portant mention « étudiant » pour poursuivre leurs études, sans garantie cependant d'obtenir ensuite un autre titre de séjour qui leur permettrait de travailler après la fin de leurs études. Ainsi, deux formations similaires, mais sous statut différent (sous statut scolaire – stage – ou en apprentissage), ne permettront pas de solliciter un même titre de séjour.

Enfin, le transfert récent des services de main d'œuvre étrangère aux préfectures donne lieu à un nouveau circuit pour les MNA demandeurs d'autorisations provisoires de travail (APT). En effet, depuis le 1er avril 2021, les missions des services de main d'œuvre étrangère ont été transférées dans les réseaux des préfectures. Ainsi, les ex-DIRECCTE, devenues DREETS, n'accordent plus les APT pour les MNA qui souhaitent poursuivre des formations professionnalisantes. Cette réforme avait été anticipée s'agissant des MNA par l'instruction du 21 septembre 2020 précitée : le MNA qui souhaite suivre une formation exigeant une APT doit dorénavant se présenter au guichet du service de l'immigration. Cette nouvelle modalité a pour but d'éviter les ruptures de droits à la majorité des MNA engagés dans un parcours professionnel. Cette réforme est trop récente pour que la mission puisse évaluer son impact.

6.5.2 Le parcours d'insertion professionnelle des MNA peut s'avérer complexe, principalement du fait de contraintes administratives

6.5.2.1 La problématique du renouvellement de l'autorisation provisoire de travail

Si la procédure d'autorisation provisoire de travail (APT) ne pose pas, dans l'ensemble, de problème particulier pendant la minorité du MNA, il n'en n'est pas de même pour son renouvellement En effet, le renouvellement de l'APT n'est pas automatique. Or, si le jeune est devenu majeur entre le moment où il a obtenu son APT et le moment où celle-ci arrive à échéance, il risque une interruption dans son droit au travail, puisqu'il est censé disposer d'un titre de séjour à partir du moment où il est devenu majeur. En effet, comme le souligne la plateforme InfoMIE dans sa contribution à la mission, il peut arriver « *qu'une APT soit demandée pendant la minorité et que sa validité coure après les dix-huit ans du/de la jeune. Dans ce cas, l'autorisation de travail devient en principe caduque car elle nécessite que la personne soit autorisée à séjourner en France.* » Dans de telles situations, la situation du jeune est fragilisée vis-à-vis de son employeur, qui n'est plus légalement protégé pour l'emploi du jeune majeur.

Les ruptures de droit peuvent également être dues à des délais de réponse importantes de l'administration. Il a ainsi été fait part à la mission de délais parfois excessifs de certaines ex-DIRECCTE, dans le cadre de la procédure préexistant à la réorganisation mise en place par l'instruction du 21 septembre 2020.

Des situations de rupture dans le parcours d'insertion professionnelle sont régulièrement dénoncées par les ONG et font l'objet de contentieux devant le tribunal administratif[129]. En effet, si le service de la préfecture considère que le jeune ne remplit pas les conditions d'obtention d'un titre de séjour et lui signifie un refus, cela entraîne automatiquement la rupture du parcours et l'arrêt de la formation qualifiante[130].

C'est pour faire face à ces ruptures dans les parcours d'insertion professionnelle que l'instruction du 21 septembre 2020 a été rédigée. Celle-ci fait ainsi remarquer que le droit au séjour du MNA devenu majeur « *ne sera examiné, en principe, qu'une fois sa majorité acquise, ce qui peut entrainer un arrêt dans son parcours professionnel si ce droit lui est refusé* ». De ce fait, l'instruction postule qu'il est « *dans l'intérêt du mineur d'anticiper les formalités qu'il devra effectuer à sa majorité pour clarifier le plus rapidement possible la question de son droit au séjour.* » De mauvaises interprétations de l'instruction ont cependant été rapportées à la mission, entraînant une présentation de jeunes devant les services des préfectures alors même qu'ils n'ont pas encore pu s'engager dans un parcours de formation leur permettant de « *suivre depuis au moins six mois une formation destinée à lui apporter une qualification professionnelle* » (pour plus de détails, consulter la partie 8 relative à l'accès au séjour).

---

[129] cf. *infra*, partie 8 et les contributions d'InfoMIE ainsi que de la Cimade / Secours catholique pour des références de contentieux administratif.

[130] Des échanges avec des MNA lors du déplacement de la mission à Nantes illustrent ces difficultés. Inscrit dans un parcours de formation qualifiante en alternance, un des jeunes avait procédé aux démarches de régularisation avant même la date de son dix-huitième anniversaire, afin d'éviter toute rupture. Il a rapporté à la mission que la réponse négative transmise par la préfecture obligeait son patron à suspendre le contrat en alternance tant que sa situation ne se régularisait pas. Les représentants d'un collectif de soutien aux MNA précisaient avoir engagé un recours et sollicité un avocat, qui accompagne le jeune dans ses démarches complexes. Entre-temps l'ASE n'a pas gardé le jeune, qui se retrouvait ainsi à la rue. Il était donc hébergé et nourri par le réseau des hébergeurs solidaires, Médecins du Monde assurant par ailleurs la prise en charge sanitaire. Ce récit décrit bien les ruptures de parcours que peuvent entraîner une réponse négative, mais non définitive, de la préfecture à une demande de titre de séjour.

Afin de continuer à sécuriser le parcours de qualification et d'insertion professionnelle des ex-MNA, la mission recommande de s'inscrire dans la continuité de la démarche engagée par l'instruction du 21 septembre 2020 et du « Zoom MNA » de février 2021 de la DGEF, en apportant quelques compléments qui seront détaillés dans la partie 8 relative à l'accès au séjour.

6.5.2.2 L'accès au « contrat jeune majeur » (CJM) / « accueil provisoire jeune majeur » (APJM) est difficile dans certains territoires

Le code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose aux deux derniers alinéas de l'article L.222-5 que :

- « *Peuvent être également pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants.*
- « *Un accompagnement est proposé aux jeunes mentionnés au 1° du présent article devenus majeurs et aux majeurs mentionnés à l'avant-dernier alinéa, au-delà du terme de la mesure, pour leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée* ».

Le premier alinéa constitue une faculté pour le président du conseil départemental, alors que le deuxième alinéa emporte une obligation : si la mise en place d'un « contrat jeune majeur » est une prestation facultative soumise à l'appréciation du président du conseil départemental, celui-ci est tenu d'accompagner les jeunes afin d'éviter les « sorties sèches » de l'ASE dans le cas où une année scolaire ou universitaire est engagée.

Il a été rapporté à la mission que certains départements ont une politique concernant les « accueils provisoires jeune majeur » (APJM), plus communément appelés « contrats jeune majeur » (CJM), à géométrie variable. Plusieurs organisations ont notamment porté à la connaissance de la mission le fait que des MNA reconnus mineurs par l'autorité judiciaire et confiés au conseil départemental qui les avait au préalable évalués majeurs s'étaient vu ensuite refuser l'APJM par le conseil départemental.

La Cour des comptes souligne également, dans son référé du 8 octobre précité, que *« l'augmentation du nombre de ces mineurs au cours des années 2015-2018 a toutefois conduit plusieurs départements à restreindre le nombre de contrats et à établir des priorités. Ainsi, les contrats jeune majeur sont conditionnés à plusieurs critères variant d'un département à l'autre, au risque de créer des inégalités territoriales. Des départements, comme le Val-d'Oise, l'Indre-et-Loire, ont choisi de limiter l'attribution de contrats jeunes majeurs aux mineurs ayant été pris en charge pendant au moins deux ans par l'aide sociale à l'enfance. Ce critère élimine de fait une grande partie des MNA, dont la majorité sont arrivés à plus de 16 ans. De même, le Loiret a mis fin en 2014 au dispositif des contrats pour les MNA devenus majeurs, tout en maintenant une forme d'accompagnement pour leur permettre de terminer leur année scolaire ou leur formation déjà engagée.* ».

Plusieurs décisions du Conseil d'Etat ont remis en cause des pratiques de conseils départementaux qui aboutissaient au refus d'accorder des CJM à des MNA :

- Décision du CE du 21 décembre 2018 jugeant illégal le refus de poursuivre la prise en charge, au motif d'une scolarité en cours[131].
- Décision du Conseil d'Etat du 29 mai 2019 jugeant illégal le défaut d'appréciation d'une situation au motif d'une prise en charge durant la minorité trop courte[132].

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné les risques associés à cette pratique de refus de CJM : rupture de prise en charge sans solution de sortie, rupture du parcours de formation, précarisation générale des ex-MNA, voire risque de les amener vers des actes de délinquance de subsistance. *A contrario*, la mission a constaté dans la majorité de ses déplacements que les conseils départementaux ne restreignaient pas l'accès aux CJM aux ex-MNA. Ces derniers représentent d'ailleurs une part significative des jeunes bénéficiant de CJM dans ces départements. Plusieurs conseils départementaux considèrent en outre qu'il s'agit d'un moyen d'intégration important de ces jeunes et regrettent d'ailleurs que leur investissement financier et humain en la matière puisse être remis en cause en cas de refus de séjour par les préfectures.

Recommandation n°36 Dans le cadre de la « stratégie nationale MNA », déclinée dans les conventions Etat / conseil départementaux, inciter à la mise en place de contrats jeune majeur à destination des MNA

6.5.3 Les MNA et ex-MNA s'insèrent dans des filières économiques en tension

Souvent orientés vers des filières dites en tension[133], que d'autres jeunes ne veulent plus investir, la présence des jeunes MNA dans ces filières « professionnalisantes » est souvent considérée comme une chance. Aux dires de certains interlocuteurs de la mission, certaines formations, au niveau local, pourraient ainsi être menacées de fermeture en leur absence. Plus généralement, la présence de ces jeunes bénéficie à des pans de l'économie locale, qui peuvent ainsi trouver une main d'œuvre volontaire, notamment dans les métiers de bouche, l'artisanat et les services à la personne. La mobilisation très forte de plusieurs chefs d'entreprise pour obtenir la régularisation de leurs apprentis sous le coup d'obligations de quitter le territoire français l'a récemment mis en lumière.

Pour ces raisons, plusieurs départements ont pris des initiatives en faveur de l'emploi des MNA. A titre d'exemple, dans le Haut-Rhin, une collaboration renforcée a été mise en œuvre entre le département, les associations, Pôle emploi et les services d'aides à la personne. A Bordeaux, les jeunes pris en charge par l'équipe de la structure R'D'accueil font l'objet d'un accompagnement rigoureux. Tout est mis en place pour aider le jeune à construire son projet dans la continuité de sa migration. Ainsi, des partenariats locaux avec les acteurs de l'économie, les services publics de

---

[131] « *Lorsqu'une mesure de prise en charge d'un mineur parvenant à sa majorité, quel qu'en soit le fondement, arrive à son terme en cours d'année scolaire ou universitaire, il doit proposer à ce jeune un accompagnement, qui peut prendre la forme de toute mesure adaptée à ses besoins et à son âge, pour lui permettre de ne pas interrompre l'année scolaire ou universitaire engagée.* ».

[132] «*Si, compte tenu de l'objet de la mesure considérée, l'existence et la durée de sa prise en charge antérieure par le service de l'aide sociale à l'enfance sont au nombre des critères sur lesquels un département peut légalement se fonder pour accorder ou maintenir la prise en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance d'un jeune majeur de moins de vingt et un ans éprouvant des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants, le président du conseil général ne pouvait légalement refuser cette prise en charge à M. A. au seul motif, et sans procéder à l'évaluation de sa situation, qu'il ne remplissait pas la condition fixée par le règlement d'aide sociale du Bas-Rhin imposant d'« avoir bénéficié d'une prise en charge antérieure par le service de l'aide sociale à l'enfance au cours de sa minorité pendant un an au moins* ».

[133] La liste des métiers en tension élaborée en 2008 vient d'être renouvelée par arrêté du 1er avril 2021.

l'emploi, des employeurs, des établissements de formation ont été mis en place. Ces partenariats aident aussi à prospecter les filières porteuses.

Ces formes de partenariats rejoignent l'ambition de l'Etat d'éviter toute sortie sèche de l'ASE. Pour concrétiser cette volonté, un accord-cadre de partenariat pour l'insertion professionnelle des jeunes de l'aide sociale à l'enfance et aux familles a été signé en novembre 2020 par la ministre déléguée à l'insertion et le secrétaire d'Etat à l'enfance et aux familles avec l'Union nationale des missions locales (UNML), l'Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ) et la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE). Il a pour objectif de sécuriser le parcours des jeunes entrant dans la vie active, qui peuvent ainsi se voir proposer un accompagnement *via* un parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) ou une Garantie Jeunes. L'accord-cadre est en cours de déploiement. La mission considère que cette dynamique devrait pouvoir bénéficier des initiatives locales portées par des opérateurs habilités par le département et soutenant les MNA, ainsi que par des associations investies dans le champ de l'insertion professionnelle.

Recommandation n°37 Dans le cadre des instances partenariales départementales (cf. *supra*) soutenir les initiatives visant l'insertion des MNA, notamment portées par les associations et acteurs de l'insertion professionnelle

7 La situation précaire des jeunes non-admis à l'ASE qui continuent à revendiquer leur minorité (les « mijeurs »)

Les jeunes non admis à l'ASE par les conseils départementaux à l'issue de la phase d'évaluation de la minorité et de l'isolement qui continuent cependant à revendiquer leur minorité (les « mijeurs ») se trouvent dans une situation de forte insécurité juridique, qui les prive de la capacité à accéder à la quasi-totalité des droits (hébergement, éducation, santé, séjour), alors même qu'une partie significative d'entre eux seront *in fine* reconnus mineurs par le juge.

Estimation de la proportion des jeunes qui saisissent les juges des enfants qui sont in fine reconnus mineurs par les juges des enfants

Cette donnée n'est pas aujourd'hui suivie par la MMNA et devrait d'ailleurs faire partie des pistes d'amélioration de l'appareil statistique évoquée précédemment (partie 4.6). En la matière, des estimations très divergentes sont avancées, respectivement par les ONG de soutien aux MNA et les conseils départementaux. Certaines ONG avancent ainsi régulièrement le taux de 50 % des jeunes se déclarant MNA qui saisissent le juge des enfants qui verront *in fine* leur minorité reconnue par l'autorité judiciaire.

Les seules données que la mission a pu récupérer à ce sujet sont celles communiquées par la direction de l'action sociale de l'enfance et de la santé (DASES) de la Ville de Paris. En 2019, le tribunal pour enfants de Paris a été saisi de 906 demandes de reconnaissance de la minorité et de l'isolement par des jeunes se déclarant MNA (soit directement, soit après une décision de non-admission notifiée par la Ville de Paris). Sur ces 906 demandes, 283 OPP ont été prises par les juges des enfants, pour des jeunes qui ont ensuite été confiés à la Ville de Paris (pour rappel, pour une durée pouvant aller jusqu'à 6/8 mois). A l'issue des investigations complémentaires demandées par les juges des enfants, la moitié des 283 jeunes confiés à la DASES ont été reconnus mineurs par l'autorité judiciaire et donc confiés à l'ASE (soit à Paris, soit dans un autre département à l'issue de la péréquation).

La mission constate que ces données peuvent être interprétées de deux façons :

- La Ville de Paris a ainsi indiqué à la mission que dans deux tiers des cas, l'isolement et la minorité sont considérés comme manifestement non avérés par le juge des enfants. Selon cette analyse, la proportion de jeunes se déclarant MNA qui saisissent le juge des enfants et qui seront *in fine* reconnus mineurs serait de 16 %[134].
- A partir des mêmes données, les ONG concluent que 50 % des jeunes ayant saisi le juge sont *in fine* reconnus mineurs.

Par ailleurs, la proportion de reconnaissance de la minorité après saisine du juge des enfants semble très variable selon les territoires. Dans certains départements, les ONG de soutien aux MNA ainsi que les avocats accompagneraient souvent les jeunes dans cette démarche, mais rarement dans d'autres. Ainsi, parmi les 18 conseils départementaux ayant répondu au questionnaire en ligne de la mission, un a indiqué que les jeunes se déclarant MNA non-admis à l'ASE saisissaient « quasi-systématiquement » les juges des enfants ; quatre « souvent » ; six « parfois » ; sept « rarement ».

A titre indicatif, parmi ces 18 conseils départementaux, quatre ont indiqué que ces jeunes se voyaient ensuite « quasi-systématiquement » reconnaître leur minorité ; quatre autres « souvent » ; six « parfois » et quatre « rarement ». Une multitude de facteurs peuvent expliquer ces variations, notamment la qualité des évaluations initiales mais aussi la jurisprudence du tribunal administratif du ressort.

Enfin, ces jeunes sont susceptibles de faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

7.1 La prise en charge des « mijeurs » est largement portée par les ONG

La mission constate que les ONG intervenant auprès des jeunes en situation d'exclusion se substituent en partie au rôle de l'Etat et du conseil départemental. Souvent évoquée, l'absence de dialogue entre les acteurs en présence creuse l'incompréhension et ne débouche pas sur des pistes ou des solutions durables en faveur de ces jeunes.

Dans le cadre du comité de suivi départemental (cf. *supra*), le dialogue Etat (préfet, ARS, éducation nationale…) / conseils départementaux / ONG devrait permettre de trouver des solutions aux « mijeurs » pris en charge par les ONG, en organisant le cas échéant des rencontres avec les collectifs de soutien aux MNA.

7.2 Les « mijeurs » rencontrent des difficultés importantes pour accéder à des solutions d'hébergement

En cas de non-admission à l'ASE, l'évaluation de la minorité et de l'isolement doit donner lieu à la notification d'une décision motivée du président du conseil départemental de refus de prise en charge au titre de l'ASE. La notification de cette décision peut se matérialiser de différentes façons :

- Parmi les 18 départements ayant répondu au questionnaire en ligne de la mission, quatorze ont indiqué orienter les jeunes évalués majeurs vers les dispositifs pour migrants relevant de l'Etat ; quatre ont indiqué ne pas le faire.
- Les modalités de notification de la décision sont également variables : certains conseils départementaux ont indiqué à la mission se contenter de la remise d'une notification écrite au jeune évalué majeur, tandis que d'autres indiquent réaliser un entretien par un agent du

[134] 141,5 jeunes reconnus mineurs (soit la moitié de 283) = 16 % des 906 jeunes ayant saisi le tribunal pour enfants.

service d'évaluation. Un département a indiqué à la mission spécifiquement orienter les jeunes vers le dispositif d'hébergement d'urgence de l'Etat (le « 115 »).

- Certains opérateurs en charge de la phase de mise à l'abri et de l'évaluation ont intégré dans leurs modalités d'intervention la remise de documents synthétisant les informations utiles telles que le 115 et les coordonnées des associations susceptibles de prendre le relais.

Selon plusieurs associations entendues par la mission, la majorité des jeunes non-admis à l'ASE à l'issue de leur évaluation de minorité et d'isolement ne se voient proposer rien d'autre que la rue.

La mission constate que les « mijeurs », dans l'attente d'une éventuelle reconnaissance de minorité par le juge des enfants, sont considérés par les institutions comme des majeurs. Néanmoins, le fait de continuer à revendiquer leur minorité les exclut du dispositif d'hébergement d'urgence de l'Etat (le « 115 »). Au regard du droit à l'hébergement, ces jeunes se trouvent donc dans une situation de « ni-ni », ni mineurs, ni majeurs. Dans le cas où ils cesseraient d'invoquer leur minorité pour pouvoir accéder au 115, en tant qu'hommes seuls, ils ne sont en outre pas considérés comme prioritaires.

Dans le meilleur des cas, ces « mijeurs » peuvent alors être hébergés par l'intermédiaire des réseaux de solidarité associative. Dans le pire, ils se retrouvent à la rue ou dans des squats, au risque de se tourner vers la délinquance de subsistance ou la prostitution.

Certains interlocuteurs de la mission ont fait le parallèle avec la situation des demandeurs d'asile qui, après s'être vu débouter de leur demande d'asile par l'OFPRA, peuvent rester dans le dispositif national d'asile (DNA) jusqu'à épuisement de leur recours. Les « mijeurs » seraient ainsi dans une situation bien plus précaire que les demandeurs d'asile, alors même que certains sont particulièrement vulnérables.

A ce sujet, la mission a identifié des pratiques d'hébergement des « mijeurs » en recours dans certains territoires, à l'initiative de collectivités, parfois en lien avec les services de l'Etat :

- A Paris, la Ville et l'Etat ont ouvert en partenariat en février 2021, dans le 15ème arrondissement, un premier centre d'hébergement de 40 places pour de jeunes migrants non accompagnés vulnérables accueillis le temps du recours devant le juge des enfants.
- A Toulouse, la mairie a mis à disposition un ancien EHPAD pour héberger des « mijeurs » accompagnés par un collectif d'associations de soutien aux MNA. Toutefois les conditions difficiles de fonctionnement de ce site semblent devoir conduire la mairie de Toulouse à réexaminer en lien avec l'Etat sa situation.

Recommandation n°38 Dans le cadre des contrats Etat / conseils départementaux, diffuser la pratique de Paris (Etat et Ville) en développant des solutions d'hébergement pour les « mijeurs » en recours les plus vulnérables, cofinancées par l'Etat et les conseils départementaux

7.3 L'accès à la santé est particulièrement problématique pour les jeunes se déclarant MNA qui ne sont pas admis à l'ASE

7.3.1 La prise en charge sanitaire des « mijeurs » soulève des enjeux particuliers

Les jeunes se déclarant MNA qui n'ont pas été admis à l'ASE, soit en amont soit en aval du dispositif départemental, ne peuvent pas prétendre à la PUMA/CSS. Ils ne sont pas pour autant reconnus ou considérés comme majeurs, en situation irrégulière. En tant que mineurs présumés, les MNA peuvent

bénéficier de l'aide médicale d'Etat (AME) sans condition de durée minimale de présence sur le territoire et sans justificatifs de ressources, contrairement aux étrangers en situation irrégulière[135].

Dans ces conditions, une des premières difficultés auxquelles font face les « mijeurs » est celle de la domiciliation administrative. Il s'agit d'un prérequis indispensable pour l'ouverture de droits de sécurité sociale et bénéficier de l'AME. En dépit de consignes figurant dans plusieurs notes d'instruction du ministère chargé de la santé[136] visant à généraliser la domiciliation des migrants primo-arrivants, la domiciliation des jeunes se déclarant MNA reste complexe. Comme le souligne Médecins sans frontières (MSF) dans sa contribution à la mission, « *la pénurie de l'offre de domiciliation sur certains territoires comme en région parisienne entrave un peu plus l'accès des MNA à une domiciliation administrative* ».

En outre, l'AME n'offre pas un panier de soins aussi large qu'une affiliation PUMA/CSS. A titre indicatif, elle ne couvre pas les frais liés à une prise en charge dans les structures de soins psychologiques réservées aux mineurs et ne prend que partiellement en charge les prestations optiques et dentaires, alors même que ces soins font partie des principaux besoins des jeunes se déclarant MNA (cf. *supra*).

Les « mijeurs » font face à des difficultés importantes en matière de représentation légale. Ces jeunes se présentent dans les structures de soins comme des mineurs, et celles-ci réclament donc l'accord du représentant légal du jeune pour tous soins non urgents, notamment pour les actes invasifs. Pourtant, au-delà des actes urgents, il est possible pour les soignants de se dispenser du consentement des titulaires de l'autorité parentale, dans des conditions prévues par l'article L. 1111-5 du code de la santé publique et rappelées par une note d'instruction de 2019 de l'ARS Ile-de-France l'instruction qui détaille l'ensemble des difficultés auxquelles font face ces jeunes en matière d'accès au système de soins et identifie les réponses possibles à droit constant[137]. Selon les témoignages de plusieurs associations, cette instruction répond au besoin de clarification des modalités de prise en charge des jeunes se déclarant MNA auquel font face les offreurs de soins. Elle reste néanmoins méconnue par les établissements de soins franciliens.

Recommandation n°39 Rédiger une circulaire, inspirée de la note d'instruction de l'ARS Ile-de-France du 15 juillet 2019, rappelant aux structures de soins les conditions dans lesquelles elles peuvent prendre en charge les jeunes se déclarant MNA

Plus généralement, se pose la question du maintien des droits de sécurité sociale des « mijeurs », en particulier pour ceux qui sont finalement reconnus MNA à l'issue d'une procédure judiciaire. En effet, même lorsqu'ils continuent d'alléguer de leur minorité et tentent de la faire reconnaître au niveau judiciaire, ces jeunes ne bénéficient pas des conditions associées à un recours suspensif, qui leur permettrait de continuer à bénéficier notamment d'un accès à la santé et du maintien des droits à la sécurité sociale (PUMA/CSS). Il conviendrait ainsi de maintenir les droits de sécurité sociale (PUMA et CSS) pour les jeunes se déclarant MNA non admis à l'ASE et en recours judiciaire (cf. recommandation n°29).

[135] Circulaire N°DSS/2A/2011/351 en date du 8 septembre 2011.
[136] Note d'instruction N°DGS/SP1/DGOS/SDR4/DSS/SD2/DGCS/2018/143 du 8 juin 2018 relative à la mise en place du parcours de santé des migrants primo-arrivants et note d'instruction N° DGCS/SD1B/2018/56 du 5 mars 2018 relative à l'instruction du 10 juin 2016 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable.
[137] « Note d'instruction de l'ARS Ile-de-France en direction des offreurs de soins concernant la prise en charge des Mineurs Non Accompagnés étrangers », 15 juillet 2019.

7.3.2 La prise en charge sanitaire des jeunes se déclarant MNA non admis à l'ASE, s'appuie donc principalement sur les PASS et les ONG

Les permanences d'accès aux soins de santé (PASS) ont été créées en 1998 et ont pour mission de lutter contre l'exclusion et la précarité. Au sein de ces dispositifs, les professionnels de santé et les travailleurs sociaux travaillent en étroite collaboration, avec pour principaux objectifs de permettre l'accès aux soins des personnes les plus précaires et de les accompagner dans la reconnaissance de leurs droits. Les PASS n'étaient pas initialement censées accueillir les MNA car ce dispositif est originellement destiné à un public adulte (en dehors des PASS en milieu pédiatrique). Cependant, le dispositif s'est adapté au fil du temps et toutes les PASS acceptent actuellement d'accueillir les MNA. Au niveau national, en 2019, 8 245 MNA ont été vus sur les PASS[138] qui ont renseigné la donnée.

Par ailleurs, les ONG Médecins du Monde (MDM) et Médecins sans frontières (MSF) ont toute deux développé des dispositifs spécifiques pour l'accompagnement sanitaire des jeunes se déclarant MNA, non reconnus mineurs par les services ASE :

- MDM a trois programmes dédiés aux MNA en France : à Paris, à Caen et à Nantes. Ces programmes offrent des permanences d'accueil et un accompagnement médico-psycho-social des mineurs non encore ou non pris en charge par les dispositifs de protection de l'enfance (avant l'évaluation, ou dont la minorité ou l'isolement n'ont pas encore été reconnus).
- MSF a créé en novembre 2017 une mission dont l'objectif est de soutenir les MNA en attente de reconnaissance de leur minorité.

7.4 L'accès à l'éducation des « mijeurs » est largement porté par des initiatives privées

Les ONG jouent également un rôle majeur auprès des « mijeurs » pour l'accès à l'éducation. Certaines initiatives se sont construites autour de projets pédagogiques avec d'anciens professeurs retraités de l'éducation nationale, bénévoles.

Plusieurs initiatives portées par des ONG ont été relevées par la mission comme étant des bonnes pratiques. Ainsi, à titre d'exemple, l'action initiée en 2017 par l'association « Ecole Hors les murs » basée à Nantes a créé un cadre propice à la réussite d'un parcours d'intégration en proposant des cours de savoirs de base (français, mathématique, histoire-géographie…), des ateliers divers (couture, informatique, yoga…) et des actions culturelles aux jeunes en recours. Cette « *école d'éducation populaire* » est gérée uniquement par des bénévoles. Quand la décision du juge des enfants reconnaît *in fine* la minorité du jeune, du temps est ainsi gagné pour intégrer ensuite rapidement un cursus scolaire.

Face au manque de places disponibles dans le secteur public et compte tenu de la réticence de l'éducation nationale à scolariser des MNA sans OPP, une partie des MNA trouve en outre une solution scolaire grâce aux établissements catholiques privés.

Malgré les difficultés liées au profil de ces jeunes (souvent peu scolarisés dans leurs pays d'origine), portant les stigmates d'un parcours migratoire traumatisant, les établissements privés catholiques tentent de s'adapter. Selon les interlocuteurs de la mission en lien avec ces établissements, cette

[138] Il existe 438 PASS au niveau national.

évolution ne se fait pas sans mal[139]. Cette exigence bienveillante semble donner des résultats notamment pour ceux qui au terme de leur recours sont reconnus mineurs et sont ainsi confiés à l'ASE. Quant aux autres, ils continueront d'être accompagnés par ces bénévoles dans un parcours à l'avenir incertain.

Si ces réponses apportées à des jeunes en situation d'exclusion trouvent racine dans la solidarité fraternelle, il n'en demeure pas moins que ce type de solution trouve ses limites. En effet, la scolarité étant payante, malgré la mise en place par ces établissements privés d'une politique tarifaire préférentielle, les bénévoles mobilisés portent la charge financière, certes limitée, de ces scolarisations dans le privé.

7.5 La création d'une autorisation provisoire de séjour pour les « mijeurs » mettrait fin à des situations de non-droit

Afin de mettre fin à des situations de non-droit, la mission recommande la création d'une autorisation provisoire du séjour pour les jeunes se déclarant MNA qui n'ont pas été admis à l'ASE et qui sont dans l'attente d'une décision de l'autorité judiciaire. Sous réserve d'absence de trouble à l'ordre public, la délivrance de cette autorisation provisoire de séjour permettrait d'éviter la prise d'OQTF, voire le placement en CRA, pour des jeunes qui seront *in fine* reconnus mineurs.

Le circuit imaginé par la mission pour la délivrance d'une telle autorisation provisoire de séjour serait le suivant :

- Lors de la notification de la décision motivée du président du conseil départemental de refus de prise en charge au titre de l'ASE de la personne évaluée majeure, un entretien d'information serait organisé par le conseil départemental. Le jeune serait ensuite orienté vers la préfecture pour la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour (renouvelable jusqu'à la décision judiciaire)[140].
- Parallèlement, le conseil départemental transmettrait au parquet de façon immédiate et automatique sa décision de refus d'admission à l'ASE du jeune, accompagnée des éléments d'évaluation.
- Ensuite, le retour au circuit « classique » judiciaire interviendrait :
    - le parquet pourrait prendre une éventuelle OPP, requérir des investigations complémentaires, saisir le juge des enfants avec, le cas échéant son avis sur la minorité/majorité du jeune à partir des éléments du dossier ;
    - le juge des enfants statuerait, le cas échéant après investigations complémentaires, sur la minorité/majorité du jeune se déclarant MNA ;
    - un éventuel appel du jeune pourrait ensuite intervenir.
- Si le jeune est reconnu mineur, l'autorisation provisoire de séjour n'a plus lieu d'être, le jeune étant pris en charge par l'ASE ; si le jeune est reconnu majeur, le parquet informe le préfet, qui

[139] « *Les équipes pédagogiques ne savent pas toujours comment faire c'est pourquoi au sein de notre action au-delà de la pédagogie développée pour l'apprentissage de la langue française, on prépare ces jeunes au mieux. Par exemple, on est rigoureux sur les horaires de classes en interne pour qu'ils comprennent que demain quand ils seront réellement en milieu scolaire il leur faudra respecter le cadre qui peut paraitre rigide pour eux* ».

[140] Cette recommandation impliquerait une modification de dispositions d'ordre législatif du CESEDA et un renvoi vers un décret en Conseil d'Etat pour la mise en œuvre.

met fin à l'autorisation provisoire de séjour. Dès lors le jeune est susceptible de se voir délivrer une OQTF.

La mission relève que la saisine immédiate du parquet constituerait une sécurisation juridique pour l'ensemble des jeunes non admis à l'ASE. En effet, certains jeunes ne saisissent pas aujourd'hui le juge des enfants faute d'information sur cette faculté.

En outre, cette recommandation ne supprimerait pas la possibilité d'une saisine immédiate du juge des enfants par des jeunes qui n'auraient pas préalablement été évalués par un conseil départemental.

La délivrance de cette autorisation provisoire de séjour donnerait lieu :

- En matière de santé : le maintien des droits de sécurité sociale a par ailleurs été recommandé par la mission.
- En matière d'éducation et de qualification professionnelle, deux options distinctes sont envisagées par les membres de la mission :
  - Pour les membres de l'IGAS, l'autorisation provisoire de séjour entraînerait la délivrance automatique d'une autorisation provisoire de travail (APT) pour réaliser une formation professionnelle, au même titre que pour les mineurs reconnus. S'agissant des jeunes qui seront *in fine* reconnus majeurs, ils devraient pouvoir aller au bout de leur formation, avant d'être accompagnés au retour vers leur pays d'origine. Cette ouverture n'aurait de sens que dans le cadre d'un engagement tripartite (jeune reconnu majeur, France, pays d'origine) pour l'accompagnement au retour.
  - Pour les membres de l'IGA, il ne paraît pas envisageable d'automatiser la délivrance d'une APT, dès lors que le jeune pourrait être *in fine* reconnu majeur. S'agissant des jeunes qui seront reconnus mineurs, ils devront pouvoir bénéficier des droits associés à un jeune qui aurait été pris en charge par l'ASE au moment où il s'est présenté à l'évaluation (un contrat jeune majeur devrait lui être proposé par le conseil départemental).
  - Au sujet des jeunes reconnus majeurs, la mission considère qu'il conviendrait de solliciter à nouveau les pays d'origine pour travailler sur l'accompagnement au retour.

En revanche, la mission reconnaît que la création de cette autorisation provisoire de séjour ne résoudrait pas la problématique de l'hébergement pour ces jeunes. En effet, le jeune supposé majeur continuerait à se trouver en « concurrence » avec l'ensemble des publics précaires et vulnérables, alors que les dispositifs d'hébergement d'urgence sont saturés.

Recommandation n°40 Délivrer une autorisation provisoire de séjour par la préfecture en cas de non-admission à l'ASE, dans l'attente d'une décision judiciaire (renouvelable jusqu'à décision définitive)

8 La dernière étape dans le parcours des MNA : la délivrance des titres de séjour

Dès sa mise à l'abri et dès lors qu'il a été reconnu mineur à l'issue de la procédure d'évaluation, le MNA n'a pas à détenir de titre de séjour jusqu'à ses 18 ans. Toutefois l'accès à une formation qualifiante nécessite la délivrance d'une autorisation de travail qui est de droit pour un contrat d'apprentissage ou de qualification (cf. partie Insertion professionnelle).

La question de l'accès au séjour régulier se pose donc à la majorité du MNA, quelle que soit la suite de son parcours (signature d'un « contrat jeune majeur » avec le Département d'accueil à l'ASE ou sortie du dispositif sans solution de continuité).

8.1 Un passage obligé régi par des règles strictes

8.1.1 Le schéma de délivrance d'un titre de séjour à un MNA

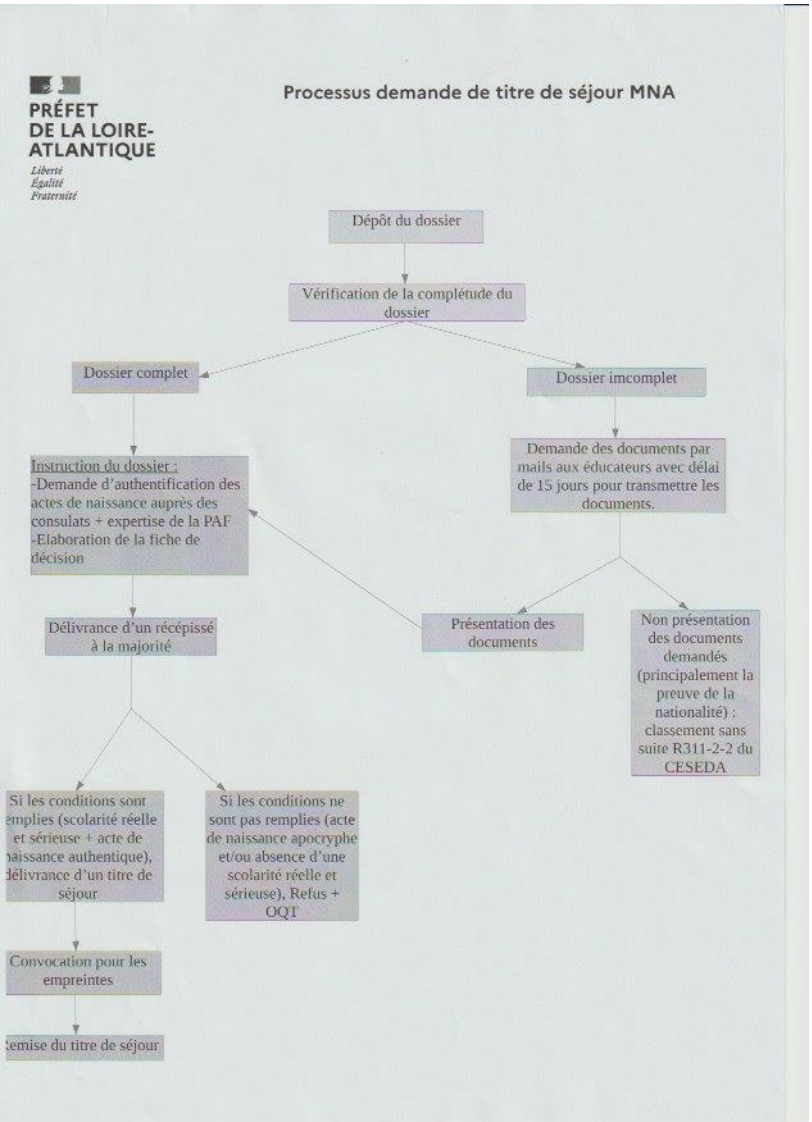
Comme il a été exposé précédemment, les règles d'accès au séjour diffèrent selon l'âge de prise en charge du MNA par l'ASE :

- Si le MNA a été confié à l'ASE avant 16 ans, une carte de séjour « vie privée et familiale » lui est délivrée de plein droit à 18 ans, sauf trouble à l'ordre public et sous condition du sérieux de la formation, de l'insertion dans la société française, du bon comportement en formation et de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine.
- Si le MNA a été confié après 16 ans, il peut demander une admission exceptionnelle au séjour sous les mêmes conditions et sous réserve de suivre depuis au moins 6 mois une formation qualifiante. Le titre délivré est alors une carte de séjour temporaire « salarié » ou « travailleur temporaire ».

La demande d'un titre de séjour peut donc être refusée, même si le MNA poursuit un parcours d'intégration dans le cadre d'un « contrat jeune majeur », soit pour des raisons d'ordre public soit à la suite d'un examen documentaire révélant une fraude ou la production de faux documents (sous le contrôle du juge administratif).

Le processus habituel de traitement de la demande d'un titre de séjour par un MNA par les services préfectoraux est le suivant :

Schéma 3 : Processus de demande de titre de séjour de la préfecture de Loire-Atlantique



Source : Préfecture de Loire-Atlantique

8.1.2 Des statistiques imparfaites qui suggèrent les difficultés rencontrées par les MNA

Les statistiques concernant l'accès au séjour des ex-MNA apparaissent aujourd'hui insuffisamment suivies par l'Etat. Comme il a été recommandé précédemment, celles-ci devraient à l'avenir être analysées dans le cadre du comité de suivi des MNA, en lien avec la DGEF qui les collecte.

La mission a néanmoins été destinataire des données ci-dessous :

Tableau 5 : Titres délivrés et refusés aux étrangers confiés à l'ASE (2016-2019)

TITRES DELIVRES / REFUS / TAUX DE REFUS							Progression	
Codes AGDREF	Libellés AGDREF		2016	2017	2018	2019 PROV	2019/2018	2019/2017
1229	ETRANGER CONFIE A L'ASE ENTRE 16 ET 18 ANS - TITULAIRE D'UN CDI	Titres délivrés	302	345	285	410	44%	19%
		Refus	27	13	16	33		
		Total	329	358	301	443	47%	24%
		Taux de refus	8,2%	3,6%	5,3%	7,4%		
1230	**ETRANGER CONFIE A L'ASE ENTRE 16 ET 18 ANS - CONTRAT DE TRAVAIL INFERIEUR A 12 MOIS**	**Titres délivrés**	**110**	**565**	**1077**	**1862**	**73%**	**230%**
		Refus	**17**	**28**	**95**	**107**		
		Total	**127**	**593**	**1172**	**1969**	**68%**	**232%**
		Taux de refus	**13,4%**	**4,7%**	**8,1%**	**5,4%**		
9824	ETRANGER CONFIE A L'ASE DEPUIS AU PLUS L'AGE DE 16 ANS	Titres délivrés	1174	1559	1905	2688	41%	72%
		Refus	81	123	177	206		
		Total	1255	1682	2082	2894	39%	72%
		Taux de refus	6,5%	7,3%	8,5%	7,1%		
R12E	MINEUR DEVENU ETUDIANT (§2.1.3 CIRCULAIRE du 28 NOVEMBRE 2012)	Titres délivrés	441	373	475	671	41%	80%
		Refus	53	56	68	49		
		Total	494	429	543	720	33%	68%
		Taux de refus	10,7%	13,1%	12,5%	6,8%		
Total général		Titres délivrés	2027	2842	3742	5631	50%	98%
		Refus	178	220	356	395		
		Total	**2205**	**3062**	**4098**	**6026**	**47%**	**97%**
		Taux de refus	8,1%	7,2%	8,7%	6,6%		

Source : Direction générale des étrangers en France (DGEF)

Dans son référé du 8 octobre 2020, la Cour des comptes relevait les carences en la matière : « *Bien qu'elle fasse l'objet d'un régime juridique spécifique et que les jeunes demandeurs obtiennent, à peu d'exceptions près, un titre de séjour, cette étape du parcours des MNA est gérée et suivie aux plans administratif et statistique avec si peu de rigueur qu'à l'incertitude sur le nombre de titres de séjour délivrés à d'ex-MNA chaque année […] Il existe en effet un écart substantiel entre le nombre de jeunes orientés vers l'ASE et, deux à trois plus tard, le nombre de ceux qui forment une demande titre de séjour.* ».

Constatant également ce manque de données statistiques robustes, la mission s'est cependant efforcée de réaliser une analyse concernant les ex-MNA susceptibles de demander un titre de séjour, au regard de leur âge admission à l'ASE, qui fait l'objet d'un suivi par la MMNA (cf. tableau 6 *infra*). La mission a rapproché ces données des statistiques en matière d'accès au séjour, qui ont été communiquées par la DGEF (cf. tableau 5 *supra*).

Au regard de ces éléments, la mission peut réaliser les constats suivants :

- S'il y avait une « transformation » naturelle des arrivées de MNA en demande de titres de séjour au cours des années qui suivent, le nombre de demandes de titres de séjour d'ex-MNA devrait être largement supérieur à celui qui est observé. Ainsi, en 2019, la mission estime que le nombre d'ex-MNA qui auraient été susceptibles de solliciter un premier titre de séjour s'élevait à 11 370. Or, le nombre total d'ex-MNA ayant demandé un titre de séjour en 2019 était, selon la DGEF, seulement de 6 026, soit seulement 53 % de ceux qui auraient pu en faire la demande (ce taux étant de 50 % en 2018).

- Le chiffre des refus de séjour, par rapport au nombre de titres délivrés attesté par le fichier AGDREF, reste faible mais cohérent avec le chiffre global des refus de séjour ; par contre celui des demandes de titres déposées par les MNA ne peut être évalué avec certitude faute de statistiques nationales consolidées.

Tableau 6 : Données consolidées par la mission en matière d'accès au séjour des ex-MNA

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de MNA admis à l'ASE *(Source : Mission MNA - PJJ)*	5 033	5 990	8 054	14 908	17 022	16 760	
dont nombre de MNA âgés de 13-14 ans	503	599	1 105	1 669	1 808	1 526	
dont nombre de MNA âgés de 15 ans	1 510	1 797	2 074	4 171	5 561	5 178	
dont nombre de MNA âgés de 16 ans	2 215	2 636	3 575	6 662	7 495	7 647	
dont nombre de MNA âgés de 17 ans	654	779	1 150	2 247	2 035	2 272	
Estimation du nb de MNA susceptibles de solliciter un 1er titre de séjour pour motif économique du fait de leur accession à la majorité			2 993	3 786	5 822	8 697	9 767
Estimation du nb de MNA susceptibles de solliciter un 1er titre de séjour (toutes cartes de séjour) du fait de leur accession à la majorité					8 122	11 370	15 043
Nombre de titres accordés à d'ex-MNA (toutes cartes de séjour)			2 027	2 842	3 742	5 631	
Nombre de refus de titres à des MNA (toutes cartes de séjour)			178	220	356	395	
Total des demande titres de MNA (toutes cartes de séjour)			2 205	3 062	4 098	6 026	
Taux de refus de titres à des MNA			8,1%	7,2%	8,7%	6,6%	
Nombre de 1ers titres de séjour pour motif économique délivrés en métropole	19 054	20 628	22 982	27 467	33 675	39 131	26 950
Estimation de la proportion des titres pour motifs économiques accordés à d'ex-MNA			8,8%	10,3%	11,1%	14,4%	

Source : DPJJ, DGEF

A partir de l'analyse de ces données, la mission ne peut que constater que le nombre de demandes de séjour d'ex-MNA recensées par la DGEF est largement inférieur à celui que la tendance naturelle liée à l'âge des MNA admis à l'ASE amène à estimer. La mission ne dispose pas d'éléments d'explication pour justifier un tel écart. La mission considère donc qu'il serait intéressant que le comité de suivi puisse se pencher sur cette question et mener une analyse détaillée dans le cadre de la construction de l'appareil statistique évoqué *supra*.

8.2 Les difficultés rencontrées par les MNA

La mission a pu constater, à travers ses déplacements et l'analyse des réponses au questionnaire en ligne adressé aux conseils départementaux, ainsi que différents autres contacts directs, tant avec des préfets qu'avec des acteurs impliqués dans la protection de l'enfance, la grande diversité des pratiques observées dans la délivrance des titres de séjour aux MNA et donc les difficultés rencontrées par tous les MNA dans la réalité des procédures suivies.

8.2.1 Les départements signalent des difficultés de traitement des demandes de titres de séjour par les MNA

Ainsi le questionnaire envoyé par la mission aux départements fait apparaître que sur 18 répondants, six seulement constatent que les MNA obtiennent systématiquement à leur majorité un titre de séjour (sous réserve du respect des conditions relatives à l'insertion professionnelle et à l'ordre public), 3 répondent « souvent » et 7 « parfois ». Par ailleurs, 13 répondants estiment rencontrer des difficultés particulières pour l'accompagnement des MNA dans l'obtention de leur titre de séjour.

Dans le détail on constate les difficultés suivantes :

- Délais d'instruction : les Départements pointent en premier lieu les délais d'instruction des dossiers et les difficultés pour obtenir des rendez-vous, mais il est vrai que l'année 2020 a été atypique de ce point de vue puisque les services concernés des préfectures ont été très impactés par la crise sanitaire et le confinement.
- Les difficultés liées au contrôle documentaire : cette difficulté se pose en particulier pour les ressortissants de pays où l'état-civil n'est pas fiable, comme la Guinée, ce qui incite certaines préfectures à réclamer la production d'un passeport (qui n'est pas normalement le seul document qui permet d'établir de façon normalisée la nationalité mais aussi une carte ou une attestation consulaire) ou la « fiche NINA » (numéro d'identification nationale) pour les Maliens.
- Délivrance de titres inadaptés à la situation du jeune : certaines préfectures délivreraient d'office plutôt des titres « étudiants » au lieu de titres « vie privée et familiale » ce qui freine l'insertion professionnelle.
- Absence de délivrance de titres de séjour malgré un parcours d'insertion sociale et professionnelle sans problème : les Départements déplorent cette situation, qui vient rompre un processus d'intégration pour lequel le Département s'est fortement impliqué notamment à travers les « contrats jeune majeur ». Plusieurs présidents de conseil départemental rencontrés par la mission ont ainsi fortement critiqué l'attitude de l'Etat en la matière.

Il apparaît à la mission que l'objectif d'intégration des MNA une fois majeurs nécessite qu'il soit mieux tenu compte de l'ensemble de leur parcours à l'ASE et notamment de leur formation et de leur insertion professionnelle. C'est en effet de l'avis des Départements qui les accueillent à l'ASE, l'objectif et l'issue réelle du parcours du plus grand nombre des MNA arrivés dans notre pays. Si la question de l'état-civil doit être réexaminée au moment de la régularisation de leur situation, elle devrait cependant être traitée de façon la plus approfondie possible au moment de l'évaluation (cf. *supra*) afin d'éviter des ruptures de parcours à l'issue de la prise en charge à l'ASE.

8.2.2 Les ONG qui viennent en soutien aux MNA soulignent de manière concomitante les difficultés rencontrées dans ce cadre

Dans un appel lancé le 8 février 2021 par différentes associations intervenantes en soutien des MNA (« Jeunes majeurs étrangers, sortir de l'impasse »), celles-ci soulignent également des difficultés rencontrées par ceux-ci dans l'examen de leurs demandes. Il s'agit notamment des points suivants :

- L'exigence de présentation d'un document non obligatoire.
- L'appréciation très stricte de l'absence de liens avec le pays d'origine.
- La remise en cause des documents d'état-civil produits alors même qu'un juge a fixé l'état civil du jeune ou qu'ils ont été attestés par les services consulaires de leur pays.
- La difficulté d'obtenir des rendez-vous en préfecture qui rend de plus en plus complexe l'accomplissement des démarches.

Même si ces pratiques semblent rester isolées, et sont probablement, pour une large partie d'entre elles, antérieures à la circulaire du 21 septembre, il ne peut qu'être souligné l'importance d'une

application stricte de celle-ci. Il s'agit en particulier d'éviter d'imposer des conditions non prévues, qui sont source d'inégalités dans le traitement des demandes.

8.3 Les pratiques des préfectures reflètent ces difficultés

8.3.1 Des décisions de plus en plus contestées devant la juridiction administrative

La complexité de l'établissement de la véracité ou non de l'état-civil allégué constitue une difficulté importante pour les préfectures. Du fait d'une pratique aux fondements trop souvent imprécis, elles voient leurs décisions contestées devant les tribunaux administratifs par des associations ou avocats engagés dans la cause des MNA. Ces recours sont le plus souvent engagés par la procédure du référé, pour contester les refus de délivrance de titre de séjour et obtenir une autorisation provisoire de séjour dans l'attente de la décision sur le fond.

Même si certains jugements sur le fond sont réformés à l'occasion des appels formés par les préfectures devant la Cour administrative d'appel, il en résulte une fragilisation de leur position. Plusieurs illustrations peuvent en être données :

- La préfecture de la Gironde est ainsi confrontée à des annulations de plus en plus fréquentes de décisions de refus de titre de séjour et d'éloignement prises sur la base d'analyses documentaires jugées non convaincantes ou de « hit Visabio » en méconnaissance de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Pour cette préfecture, les conséquences de ces annulations sont problématiques : ainsi elle se heurtera à l'autorité de la chose jugée pour reprendre une mesure d'éloignement, de même qu'elle pourrait devoir délivrer un titre de séjour à une personne dont l'identité ne serait pas avérée. Par ailleurs elle considère que ces régularisations sont un signal donné aux filières d'immigration clandestine. Cela illustre bien les contradictions dans lesquelles se trouvent placées les préfectures en matière de contrôle de l'état civil.
- La préfecture de l'Hérault prend des mesures d'éloignement à chaque fois qu'une enquête PAF a conclu que la personne était un faux mineur. Mais elle constate que lorsque le parquet ne défère pas, et classe sans suite, ses procédures sont invalidées par le JLD et/ou par le juge du TA. Les juges estimant que s'il n'y a pas eu de défèrement, ils considèrent *a priori* que le procureur n'était pas sûr de la majorité. En revanche, lorsque le procureur défère, le juge du TA de manière assez systématique a tendance à confirmer la décision de la préfecture.

8.3.2 Des contrôles qui ne sont pas toujours bien fondés : l'exemple des attaches familiales

Sur le fondement de la circulaire du 28 novembre 2012 sur l'admission au séjour dans le cadre de l'article L313-11-2 du CESEDA concernant les moins de 16 ans, certaines préfectures vérifient la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine alors même que cette circulaire n'en fait pas obligation. Cette vérification est cependant souvent malaisée. La mission souligne à ce titre que le rapport socio-éducatif de l'ASE est certainement plus probant. D'ailleurs cette circulaire, qui ne portait pas spécifiquement sur l'admission au séjour des MNA, prescrivait de ne pas opposer « systématiquement le critère tiré de la nature des liens avec le pays d'origine… si ces liens sont inexistants, ténus ou profondément dégradés ».

De plus dans une décision du 11 décembre 2019 le Conseil d'Etat a estimé qu'il ne pouvait pas être fait de l'isolement familial un critère prépondérant pour l'admission au séjour du MNA placé à l'ASE

entre 16 et 18 ans alors que d'autres critères (suivi réel et sérieux d'une formation professionnalisante, avis de la structure d'accueil sur l'insertion dans la société française) sont prévus par la loi. Ce critère des attaches familiales n'est donc qu'un élément parmi d'autres à prendre en compte dans l'appréciation globale de la situation et pas une condition prépondérante.

8.3.3 Des bonnes pratiques identifiées

La mission relève l'initiative de la préfecture de Haute-Garonne de mettre en place en place une « référente départementale » (relevant directement du secrétaire général) sur la fraude documentaire, qui intervient dans le cours de l'évaluation. Le jeune est reçu avec un éducateur de l'ASE, un traducteur agréé étant prévu. Il est ensuite procédé à l'examen des documents, si le jeune en présente, à l'examen de son parcours migratoire, de son origine et sa vie au pays, enfin à la prise des empreintes dans Visabio. Il y a environ 100 à 150 entretiens par an, d'une durée d'une demi-heure à une heure, toujours sur la base du volontariat.

Il est hautement souhaitable à cet effet que soit généralisée la protocolisation des relations Préfecture/Conseil départemental pour l'examen des demandes de titres de séjour afin de fluidifier les échanges et permettre la meilleure appréciation par la Préfecture du parcours du MNA au sein de l'ASE. C'est ce que la Mission a pu observer dans plusieurs préfectures comme les Hauts-de-Seine, les Pyrénées Orientales ou la Savoie qui ont mis en place avec le Conseil départemental un mode collaboratif particulièrement intéressant.

Ainsi dans le département des Pyrénées-Orientales, un protocole de partenariat a été établi entre la préfecture et le conseil départemental concernant l'examen de la situation administrative des MNA. Ce protocole identifie les services compétents, désigne des référents au sein de ces services et décrit les procédures à suivre pour l'examen de la situation administrative des jeunes.

8.4 Les pistes d'amélioration

8.4.1 La circulaire du 21 septembre 2020 a clarifié les pratiques mais ne règle pas toutes les difficultés rencontrées par les MNA

L'instruction du 21 septembre 2020 s'inspire de la pratique de certaines préfectures (par exemple Seine-et-Marne et Indre-et-Loire) ayant mis en place un partenariat avec les services départementaux de l'ASE pour éviter les situations de rupture du parcours vers l'emploi lorsque le droit au séjour n'est pas accordé à la majorité.

Cette instruction régit les différentes phases de l'examen anticipé de la situation du MNA. Il est à noter que cet examen n'est pas enfermé dans un délai précis (en tout état de cause avant ses 18 ans) et reste une possibilité et non une obligation pour le MNA.

- Ainsi dans un premier temps, elle prévoit la vérification de l'état-civil et de la nationalité avec interrogation de Visabio et contrôle documentaire. Si cette vérification conduit le préfet à envisager un refus de délivrance de titre de séjour à la majorité, le président du Conseil départemental en est informé afin « de tirer les conséquences de cette information », de même que le procureur de la République en cas d'infraction pénale.
- Dans un deuxième temps, 6 mois après le dépôt de la demande, une deuxième phase d'examen doit permettre de porter une appréciation d'ensemble sur la situation du MNA. La demande de titre peut être refusée en cas de trouble à l'ordre public mais aussi se fonder sur une fraude

documentaire : détention de faux documents, absence de légalisation, entrée avec un visa majeur repéré sur Visabio.

Il est à noter que, si cette circulaire permet bien l'examen anticipé de la situation du MNA et lui offre donc une perspective de parcours plus sécurisée dès lors qu'il est en situation de satisfaire à toutes les obligations qu'elle conditionne pour la délivrance d'un titre de séjour, elle ne constitue en soi aucunement un assouplissement des règles en vigueur en vue de celle-ci. Elle présente cependant l'avantage de rappeler aux préfets la conduite à tenir à l'égard des étrangers mineurs, clarifiant les situations et mettant ainsi certainement fin à des pratiques à la fois diverses et pas nécessairement fondées en droit comme cela a été indiqué à la mission par plusieurs acteurs associatifs.

- D'une part, elle insiste bien sur le fait que « *à l'issue de l'examen anticipé, le constat de l'absence de droit au séjour à la majorité ne doit pas vous conduire à prendre un refus de séjour assorti ou non d'une OQTF* » puisque « *l'étranger est pour le moment placé à l'ASE en tant que mineur* » et bénéficie donc d'une protection contre l'éloignement.
- D'autre part, si le conseil départemental a sollicité et obtenu la mainlevée de la mesure d'assistance éducative prononcée par le juge des enfants au motif que le mineur était en fait majeur à la date à laquelle il a été placé à l'ASE, le préfet peut le convoquer pour vérifier sa situation administrative et s'il ne remplit pas les conditions de délivrance d'aucun titre et n'appartient pas à une catégorie d'étrangers protégés, « *vous devez* » (souligné dans la circulaire par le ministre) prendre un refus de séjour assorti de l'obligation de quitter le territoire français.
- Cependant l'instruction conclut que « *en tout état de cause le refus de séjour assorti de l'OQTF ne pourra être pris et exécuté qu'à la fin du placement à l'ASE* ».

La circulaire rappelle les documents de nature à justifier l'état-civil du demandeur : copie intégrale d'acte de naissance, extrait d'acte de naissance avec filiation, à défaut jugement supplétif ou déclaratif.

Elle précise ensuite qu'au titre de l'expertise documentaire, un premier contrôle documentaire sera réalisé en préfecture par les agents référents en fraude documentaire. Cet examen a pour objet de vérifier le respect des conditions de forme d'établissement de ces documents et de repérer les indices matériels de falsification : apparence frauduleuse de l'acte (rature, surcharge), existence d'incohérences internes à l'acte, différences manifestes entre la réalité et les informations contenues dans l'acte, existence d'autres actes qui remettent en question l'authenticité de l'acte présenté et des informations qu'il contient.

Elle ajoute enfin qu'en cas de doute sur l'authenticité des documents d'état-civil et de nationalité remis, il convient de saisir le service de la PAF aux fins de procéder à une expertise documentaire.

La Mission a constaté la difficulté particulière qui s'attache à cette expertise, tant sur le plan du principe juridique posé par l'article 47 du code civil que par la situation très incertaine de l'état-civil dans un certain nombre de pays dont sont originaires les MNA.

8.4.2 La circulaire du 21 septembre est cependant contestée par les acteurs du monde associatif

Ainsi dans une contribution adressée à la mission, les « Etats généraux des migrations » (EGM) déclarent être « *tout à fait défavorables à (son) application* », essentiellement en ce qu'elle reprend toutes les dispositions en vigueur concernant l'examen de la situation du MNA au regard de son état-

civil, au point de « *remettre en cause (les) appréciations qui ont été faites par l'autorité judiciaire* », et qu'elle « *permet aux agents des préfectures de prononcer des OQTF sans laisser aux jeunes le temps d'obtenir les documents du fait de la réalité des états civils de certains pays* ».

Les EGM considèrent que « *cette circulaire permet surtout aux départements de prendre prétexte d'un refus de la préfecture de s'engager à accorder un titre de séjour à la majorité du jeune, pour l'empêcher de commencer le moindre parcours de formation et d'insertion* ». Prenant cette posture que les jeunes « *doivent avant tout être traités comme des mineurs à protéger et non comme des étrangers* », les EGM considèrent donc « *qu'un examen anticipé des dossiers des jeunes par les préfectures n'est pas souhaitable ».*

Dans sa contribution à la mission, le Défenseur des droits porte une vision critique des conditions dans lesquelles s'opèrent ces contrôles. Pour lui, « *l'Etat doit impérativement apporter son appui aux départements dans la reconstitution des états-civils des MNA dès lors que celui-ci s'avère inexistant ou lacunaire… [puisque] parmi les personnes se présentant comme MNA certains n'ont pas pu bénéficier du droit à une identité dès leur naissance et que cet élément doit être pris en compte par les analystes* ». Il ajoute qu'il « *serait nécessaire, concernant des jeunes qui n'auraient pas d'état-civil ou en possèderaient un qu'il serait impossible de reconstituer, qu'une procédure auprès du tribunal judiciaire puisse être rapidement envisagée, à l'initiative des parquets […] pour que soient prononcés des jugements déclaratifs ou supplétifs d'état-civil.* »

De même si le Défenseur des droits admet qu'il « *peut apparaître nécessaire dans certaines situations de procéder à une première analyse des actes présentés* » malgré « *la souveraineté des Etats étrangers quant à l'appréciation des actes d'état-civil de leurs ressortissants* », « *ces analyses ne peuvent revêtir un caractère systématique* » car « *il est impératif de rappeler qu'un avis défavorable d'un acte d'état-civil ne signifie pas que l'acte est faux ou apocryphe, et que cet avis ne lie pas les magistrats tant de l'ordre judiciaire qu'administratif* ».

8.4.3 Des difficultés persistantes concernant le contrôle de l'état-civil

La mission a pu mesurer, à Marseille comme à Paris, à Nantes comme à Toulouse, la très grande hétérogénéité des situations devant lesquelles sont placés les services chargés du contrôle documentaire. La fraude peut porter sur le caractère manifestement faux de l'acte présenté (dans certaines villes comme Marseille des « actes » fabriqués de manière artisanale et ne pouvant guère faire illusion dans un contrôle dûment effectué, sont vendus quelques dizaines d'euros à la sortie de la gare Saint Charles) mais aussi sur la présentation d'actes par les demandeurs qui ont été délivrés « en règle » par des autorités locales corrompues ou laxistes leur permettant d'établir leur minorité à leur arrivée sur le territoire national. Ce sont de véritable « vrais faux » actes d'état civil devant lesquels les autorités administratives comme judiciaires sont finalement très démunies.

Cette question de la fragilité de l'état-civil dans de nombreux pays africains (subsahariens) et de la fraude documentaire est abondée par la direction de la coopération internationale du ministère de l'intérieur qui souligne notamment « *le fait pour les autorités locales de délivrer sans vérification, par manque de formation ou par corruption, des documents authentiques (ce qui) rend difficile la détection par les agents consulaires et l'identification ultérieure* ».

La mission a constaté dans toutes les investigations qu'elle a menées localement que, tant les pour services préfectoraux (et ceux de la PAF qui effectuent pour leur compte le contrôle documentaire), que pour les services départementaux tant au moment de l'évaluation que de la délivrance d'un titre de séjour, cette question est au cœur des difficultés rencontrées dans l'examen de la situation individuelle des MNA.

Le demandeur doit justifier par tout moyen de son état-civil et de sa nationalité. Cela peut-être un acte de naissance, un passeport, un jugement supplétif. S'il a été pris en charge par l'ASE, la préfecture considère que le travail de vérification de minorité et de l'isolement a été fait. De même il n'y a pas de remise en cause de l'évaluation de minorité par la préfecture au moment de l'examen de l'admission exceptionnelle au séjour. Il s'agit d'une appréciation globale de l'ensemble de la situation du jeune et la validité documentaire n'est pas considérée comme rédhibitoire.

De manière générale, toutes les préfectures interrogées font état des difficultés rencontrées dans la vérification de l'état-civil des demandeurs, qui concernent en grande majorité des jeunes subsahariens (par exemple 2/3 des cas en Loire-Atlantique) et soulignent que les fraudes détectées sont à l'origine d'un nombre important de refus de délivrance de titre (35 % en Loire-Atlantique). Les préfets font une application stricte de la circulaire du 21 septembre 2020 et refusent la régularisation sur la base des dispositions du L. 313-15 du Ceseda. C'est ainsi le cas de la Gironde, de l'Isère ou de la Loire-Atlantique. En outre, dans ce dernier cas, s'il y a présomption de fraude, il n'y a pas de délivrance d'un récépissé (25 cas en 2020 sur 217 demandes).

Recommandation n°41 Systématiser la mise en place de « référents MNA » au sein des préfectures et des conseils départementaux qui assureraient la liaison entre les services et garantiraient un mode collaboratif de la relation Etat-Département sur la sortie du parcours des MNA

Recommandation n°42 Compléter la circulaire du 21 septembre 2020 sur deux points : (i) en indiquant que l'examen du parcours de formation et de l'insertion professionnelle et sociale doit être privilégié pour la délivrance du titre sauf fraude manifeste et trouble à l'ordre public ; (ii) en prévoyant que pour les jeunes de plus de 17 ans, une durée suffisante soit laissée pour achever une formation (six mois au-delà des 18 ans) en fixant un nouveau rendez-vous avant 19 ans

9 La délinquance des jeunes étrangers se disant mineurs

L'expression de « MNA délinquants » est devenue, dans le vocabulaire d'une partie des interlocuteurs de la mission et de certains médias, un synonyme de « jeunes étrangers délinquants », sans que la qualité de MNA ait été reconnue à ces jeunes. De ce glissement sémantique découlent de nombreuses imprécisions.

La délinquance des mineurs non accompagnés pris en charge par l'ASE n'est pas signalée de manière particulière, ces jeunes étant dans leur grande majorité désireux d'insertion professionnelle et sociale. Elle peut toucher, manifestement rarement, certains jeunes en vie collective, plus souvent des jeunes non mis à l'abri, qu'ils soient en attente d'évaluation ou bien des jeunes refusés par l'aide sociale à l'enfance. Au total, cette délinquance est faible en nombre et n'a rien de spécifique.

En revanche, depuis le milieu des années 2010, est apparue progressivement dans plusieurs grandes villes françaises la présence de jeunes étrangers se disant mineurs, sans domicile, vivant en groupe, le plus souvent toxicomanes et se livrant à des vols multiples.

Le rapport d'information parlementaire sur « les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de MNA », des députés Jean-François ELIAOU et Antoine SAVIGNAT, a été publié le 10 mars 2021.

9.1 Des jeunes étrangers errants dans les villes, toxicomanes, délinquants

9.1.1 Ces jeunes sont apparus depuis cinq ans dans plusieurs grandes villes

Ces jeunes ont été repérés à Rennes ou à Montpellier dès 2015. Mais le phénomène a été vraiment identifié à Paris en 2016 sous le nom de « jeunes Marocains de la Goutte d'Or »[141] : il s'agissait de quelques dizaines de jeunes, parfois des enfants d'une dizaine d'années, occupant quelques squares et rues identifiés du quartier Barbès. Depuis, la même chose est observée par la police – et parfois la gendarmerie, dans les grandes villes de la couronne parisienne, autour de Nanterre, Pontoise, Saint-Denis, Melun, Créteil, Evry, mais aussi dans les Hauts-de-France (agglomération lilloise, Dunkerque, Amiens), dans l'Ouest (Brest, Nantes), et dans le Sud, de Bordeaux à Nice en passant par Toulouse, Montpellier, Marseille, jusqu'à Lyon[142]. Parfois, ces jeunes se déplacent dans des petites villes, telles que Saint-Malo, Bayonne, Sète, Béziers, ou dans des zones « rurbaines », mais pour de courtes périodes.

Même si elles disent parfois « reconnaître » des jeunes au fil des interpellations, les forces de sécurité intérieure ont des difficultés à évaluer le nombre de jeunes auteurs de faits, à cause des nombreuses réitérations. A Bordeaux, la cellule MNA de la DDSP estime que 100 à 150 jeunes étrangers délinquants seraient présents (pour environ 800 faits constatés).

9.1.2 Des jeunes qui sont très mobiles

Ces jeunes circulent beaucoup par le RER et le train et font de multiples allers retours en France : de Paris vers la banlieue, mais aussi vers l'étranger, de l'Espagne à la Suède. Dans certaines villes ils ne font que « passer », par exemple dans les Hauts de Seine ou le Val d'Oise, pour commettre des vols. Dans d'autres comme à Paris ou Bordeaux, ils sont plus installés et vivent dans des squats : immeubles, pavillons de banlieue, parkings, voitures. Partout on repère dans ces groupes – quelques jeunes « permanents », ex-MNA, ou jeunes adultes locaux, mais ces groupes sont changeants, les départs et les arrivées se succédant au fil des semaines. Ainsi l'association « Trajectoires » estime à 300 les MNA marocains passés par la Goutte d'Or entre février 2017 et février 2018, et observe aussi qu'en trois ans certains jeunes Marocains sont passés par plus de 15 villes en Europe.

9.1.3 Ces jeunes ont un profil moins uniforme qu'il n'y parait

Parmi ces jeunes, une grande partie s'avère en réalité majeurs. En Ile-de-France, la sûreté régionale des transports a indiqué à la mission avoir réalisé 996 demandes d'identification auprès des autorités consulaires des trois pays du Maghreb pour les jeunes gardés à vue, de septembre 2019 au 24 mars 2021 : 230 individus ont pu être identifiés de façon formelle, dont 95 % étaient en réalité majeurs. De son côté, le procureur de la République de Paris a fait part à la mission de son sentiment que, parmi la population des jeunes délinquants étrangers déférés, plus de 50 % étaient majeurs.

Alors que ce phénomène est souvent désigné comme celui des « jeunes Marocains », tous les services de police et gendarmerie interrogés décrivent une population de jeunes Maghrébins, mais loin d'être tous marocains : les Algériens sont en réalité plus nombreux, viennent ensuite les Marocains, puis les

---

[141] Ces jeunes Marocains ont fait l'objet d'une étude spécifique de l'association « Trajectoires » dont la mission a rencontré un des auteurs, M. Olivier PEYROUX.

[142] Dans le Nord-Est de la France, le même phénomène a été observé ces dernières années mais ne paraît plus d'actualité.

Tunisiens, parfois des « Libyens » (probablement une nationalité usurpée). Selon les départements et les villes, les proportions changent.

9.1.4 Mais tous ces jeunes apparaissent sous emprise

La totalité de ces jeunes sont décrits comme étant sous l'empire de médicaments (Lyrika, Rivotril) antiépileptiques, qui ont un effet désinhibiteur, ce qui les rend faciles à repérer lors de leurs méfaits mais aussi violents au cours des interpellations. Cette consommation de substances à fortes doses s'accompagne de stupéfiants : colle, cannabis.

Les plus jeunes semblent encadrés par des adultes, plus sédentaires, mais difficiles à identifier, qui gèrent l'occupation des squats, qui entretiennent la consommation de médicaments et stupéfiants pour les pousser à commettre des vols. Ces adultes sont souvent des intermédiaires de receleurs et utilisent les plus jeunes qui invoqueront ensuite leur minorité pour échapper aux sanctions.

9.2 Une délinquance d'opportunité

9.2.1 Du trafic de cigarettes au vol avec violence

Les jeunes étrangers semblent entrer sans difficulté dans des réseaux de trafics de cigarettes installés (en région parisienne ces trafics sont implantés par exemple à Barbès, à la porte de Clignancourt, au carrefour des quatre chemins d'Aubervilliers, sur la place du 8 mai 1945 à La Courneuve). Une dette contractée dans ces réseaux amène à se tourner vers le vol. D'autres se voient contraints d'emblée à voler pour procurer des biens à des receleurs, acquérir des médicaments, ou accéder à un squat.

Il s'agit alors de vols, dans les transports et sur la voie publique, de personnes de préférence peu vigilantes (touristes, sorties de boites de nuit). Depuis la crise sanitaire les faits s'exercent davantage vis-à-vis de personnes vulnérables, ou de piétons rassemblés aux sorties du métro ou des gares. Les cambriolages se sont également multipliés, à la fois contre des particuliers, mais depuis les confinements contre des bijouteries, des commerces alimentaires, des pharmacies. On compte peu de faits criminels, mais certains de ces faits sont commis avec une grande violence : dégradations de bâtiments, vols avec agression sous menace d'une arme. Les rixes sont fréquentes au sein de ces groupes, ce qui contribue aussi à un malaise fort de la population que relaient les élus et les forces de sécurité (Paris 18ème[143]) et les préfets (couronne parisienne, Ille-et-Vilaine, Rhône…).

9.2.2 Des faits en progression mais un chiffre incertain de « vrais » MNA concernés

Le nombre de MNA délinquants est largement inférieur à celui des gardes à vue et faits constatés. Le nombre de MNA délinquants réellement mineurs pourrait, théoriquement, être estimé selon la méthodologie suivante :

- Nombre de « MNA mis en cause » (statistique disponible au sein des services de police), qui correspond au nombre de faits constatés.

[143] Le maire du 18ème comme la commissaire décrivent un choc de deux populations : l'une « verticale », active qui réside dans le 18ème et rentre le soir, et une « horizontale », celle des jeunes délinquants qui occupent l'espace public de jour et de nuit.

- Ratio – à déterminer – entre le nombre de « MNA mis en cause » et le nombre d'individus, c'est-à-dire le nombre moyen de faits constatés pouvant être associés à un individu/MNA.
- Ce ratio devrait en outre prendre en compte le fait qu'une partie importante des faits attribués à des « MNA délinquants » sont en réalité commis par des majeurs.

9.2.2.1 Des faits en progression récente à Paris et dans la petite couronne

Le chiffre de 9 893 « MNA » mis en cause est donné pour 2020 dans le ressort de la Préfecture de police de Paris, en progression de près de 9 % par rapport à 2019. Il correspond en fait au nombre de gardes à vue (pas au nombre de jeunes concernés qui sont souvent réitérants).

Ce chiffre représente plus d'un quart des gardes à vue de mineurs – mais près de 62 % pour les vols à la tire, plus de 59 % pour les vols avec effraction, et près de 44,5 % pour les vols avec violence.

Tableau 7 : Délits commis en 2020 par des « MNA » à Paris et en petite couronne

Données 2020	*Etrangers*				*Mineurs*		*Total*	
GLOBAL TERRITOIRES DE LA DSPAP	*MNA de nationalité algérienne, marocaine et tunisienne*	*MNA mis en cause*	*Total des mis en cause étrangers (mineurs et majeurs)*	*Part des MNA Maghreb / Total des mis en cause étrangers*	*Total des mis en cause mineurs (étrangers et français)*	*Part des MNA Maghreb / Total des mis en cause mineurs*	*Total des mis en cause*	*Part des MNA Maghreb / Total des mis en cause*
*Vol par effraction**	*1 633*	*1 767*	*3 692*	*44,23%*	*2767*	*59,02%*	*6 174*	*26,45%*
Vol à la tire	*1 531*	*2 192*	*4 802*	*31,88%*	*2480*	*61,73%*	*5 258*	*29,12%*
Vol avec violences	*1 080*	*1 213*	*2635*	*40,99%*	*2 429*	*44,46%*	*4 525*	*23,87%*
Autres index 4001	*3 744*	*4 721*	*47 737*	*7,84%*	*20 986*	*17,84%*	*124 115*	*3,02%*
TOTAL	*7 988*	*9 893*	*58 866*	*13,57%*	*28 662*	*27,87%*	*140 072*	*5,70%*

Source : DSPAP

9.2.2.2 Un doublement des faits sur le reste du territoire en 2019, une stabilisation en 2020

Mais avec une forte progression des cambriolages, et une augmentation soutenue des vols avec violence :

Tableau 8 : Délits commis en zone police métropolitaine (hors P.P.)

	Faits élucidés			Nb de MNA mis en cause		
	2019	2020	Evolution	2019	2020	Evolution
RECEL	353	296	-16,15 %	353	295	-16,43 %
VOL SIMPLE LIEU PUBLIC	199	148	-25,63 %	194	167	-13,92 %
VOL A LA TIRE	277	247	-10,83 %	269	228	-15,24 %
AUTRES DELITS	276	339	22,83 %	279	342	22,58 %
VOL A L'ETALAGE	265	209	-21,13 %	251	186	-25,90 %
VOLS VIOLENCES	149	174	16,78 %	141	155	9,93 %
CAMBRIOLAGES	353	583	65,16 %	274	481	75,55 %
ILS	283	162	-42,76 %	193	133	-31,09 %
VIOLATION DE DOMICILE	79	131	65,82 %	77	129	67,53 %
DEGRADATION BIEN PRIVE	107	87	-18,69 %	106	91	-14,15 %
VOL ROULOTTE	177	187	5,65 %	133	119	-10,53 %

Les chiffres de la gendarmerie nationale n'identifient pas, parmi les mineurs étrangers, les MNA : le nombre d'auteurs mineurs étrangers est estimé à 3 927 en 2019, à 3 679 en 2020.

9.2.2.3 L'estimation du nombre de « MNA délinquants » se heurte à l'imprécision des données

La mission parlementaire a estimé à 10 % la proportion de MNA délinquants, en rapprochant le chiffre des mis en cause avec le nombre de MNA pris en charge par l'ASE. Or, la mission considère que ces données ne peuvent être rapprochées.

En réalité, pour déterminer la proportion de « MNA délinquants » réellement mineurs, il conviendrait de diviser le nombre de MNA, reconnus mineurs, et auteurs de faits par la somme du nombre de MNA pris en charge par l'ASE et du nombre de « MNA délinquants », reconnus mineurs.

Vu l'imprécision des ratios à appliquer, il ne paraît pas possible à la mission de réaliser une telle estimation. En effet, il est aujourd'hui impossible de déterminer, d'une part, combien de faits sont en moyenne commis par jeune, et, d'autre part, la proportion des jeunes étrangers délinquants qui sont réellement mineurs. Ces difficultés renvoient ainsi aux enjeux associés à l'identification (cf. recommandations *infra*) et à l'évaluation de minorité.

9.2.3 La violence gratuite des faits caractérise cette délinquance

La mission s'est rendue dans neuf départements impactés par la délinquance de ces jeunes étrangers délinquants : Paris, Val d'Oise, Seine Saint Denis, Nord, Ille et Vilaine, Gironde, Bouches du Rhône, Haute Garonne, Loire Atlantique. Les parquets, les équipes préfectorales, les forces de sécurité intérieure ont fourni des chiffres illustrant dans l'ensemble cette montée des cambriolages[144] et vols avec violence, et ont attesté de leur fort retentissement sur la population et les élus. La violence des rixes entre ces jeunes participe à cette forte appréhension[145].

9.3 Une délinquance très difficile à traiter

9.3.1 La mobilisation des élus de certaines villes concernées par le phénomène

La réunion tenue par la mission avec le forum de la sécurité urbaine a confirmé la prise de conscience de beaucoup des maires de grandes villes de ce phénomène : à Paris, Bordeaux, Rennes, Brest, Lyon, les équipes municipales ont pris conscience du phénomène et des difficultés à le traiter avec des méthodes traditionnelles. Au-delà du repérage et du partage d'informations au sein de CLSPD ou de la création d'un observatoire spécifique (Bordeaux), certaines villes mettent en place des maraudes (Bordeaux, Paris avec le centre d'action sociale protestant) pour essayer d'« accrocher » ces jeunes. Le contournement des plus âgés qui ont une emprise sur les plus jeunes peut se mettre en place en offrant des soins, un accueil de jour, en expliquant les dispositifs d'identification.

On voit apparaître le souhait de certaines équipes municipales de mieux connaître les situations individuelles, sur le modèle de groupes de traitement de la délinquance, en permettant de suivre des parcours complets de ces jeunes, y compris en détention. On voit également émerger la nécessité de partager les informations et les expériences de ces villes.

9.3.2 La réponse policière se heurte à la violence des jeunes et au problème de leur identification

Le premier problème rencontré est celui du comportement des jeunes : outre la difficulté de dialogue liée à la langue (souvent des dialectes arabes), la consommation d'hypnotiques et stupéfiants rend l'interpellation et les interrogatoires difficiles et provoquent aussi de la violence contre les fonctionnaires, les locaux, les jeunes eux-mêmes qui se blessent volontairement (coups, scarifications). La garde à vue peut parfois se terminer à l'hôpital du fait de l'état trop confus des jeunes interpellés, et ne reprend pas ensuite sauf gravité exceptionnelle des faits.

Le deuxième problème est celui de l'identification de ces jeunes qui sont sans documents. Ces jeunes étrangers déclarent en effet une identité qui est le plus souvent imaginaire :

- quant à leur nationalité : ils ne la déclarent pas, ou en déclarent une autre, pour échapper à un contrôle éventuel avec les services de leur pays d'origine qui possèdent un état civil numérisé et exhaustif ;

---

[144] Avec des exceptions : ainsi la DDSP du Rhône souligne la faible implication des MNA dans les cambriolages, mais leur forte présence sur les vols à la tire et vols avec violence.

[145] La DDSP du Rhône cite les bagarres fréquentes sur la place Gabriel Peri à Lyon, dont l'une a coûté la vie à un mineur le 20 septembre 2020 ; la commissaire de police du 18ème arrondissement de Paris souligne la crainte chez les habitants du quartier Barbès qui sont pourtant habitués à côtoyer une délinquance de rue.

- quant à leur âge : ils se déclarent mineurs pour bénéficier du régime pénal des moins de 18 ans ;
- quant à leur nom : ils en déclarent plusieurs au fil des interpellations, des « alias », pour empêcher tout repérage dans le temps.

De plus, la prise d'empreintes n'aboutit pas toujours. Le refus de la prise d'empreintes digitales est constitutif d'un délit selon l'article 55-1 du code de procédure pénale, passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. La peine est peu dissuasive pour des jeunes errants et insolvables (même si le code de justice pénale des mineurs[146] – CJPM – qui entre en vigueur le 30 septembre 2021 prévoit une aggravation de ce délit).

Or, certaines DDSP – pas toutes – signalent des refus d'empreintes digitales de plus en plus nombreux, dans le Nord par exemple, ou dans l'Hérault, où on relève 30 % de refus d'empreintes.

Il est permis de s'interroger sur la contrainte qui pourrait s'exercer sur la prise d'empreintes : tout en suggérant la mise en place d'une telle contrainte, qui serait subordonnée au contrôle du juge des libertés et de la détention, plusieurs chefs de parquet ont relevé les risques de violence liés à la pratique de cette contrainte, ce qu'ont confirmé les services de police interrogés.

En outre, la prise d'empreintes ne suffit pas à l'identification. A partir d'empreintes, le fichier des empreintes digitales (FAED) peut être consulté :

- Si la prise d'empreintes aboutit, elle permet la consultation du FAED qui donne la liste des procédures engagées sur tout le territoire correspondant à ces empreintes, sous des identités différentes.
- Il se peut que soit repérée à ce stade une procédure antérieure pour majeur : un jeune peut avoir été identifié comme majeur, puis faire l'objet d'une interpellation où il se déclare mineur. Mais cette incohérence ne suffit pas par elle-même à établir la majorité du jeune.

A partir de la prise d'empreintes, les enquêteurs peuvent consulter les autorités des pays d'origine (Maroc, Algérie notamment) qui disposent de fichiers d'état civil numérisés. Toutefois, en cas de réponse, le délai de réponse des autorités consulaires n'est pas compatible avec celui de la garde à vue, le résultat parvenant largement après les 48 heures suivant la demande.

Le fichier de Traitement des antécédents judiciaires (TAJ), où ne figurent pas les empreintes, peut par ailleurs être consulté à partir de l'identité déclarée. Or celle-ci est souvent imaginaire et change au fil des interpellations : c'est le problème des « alias ». A partir de l'identité déclarée en garde à vue, aucun recoupement ne peut ainsi être fait avec les antécédents.

L'examen osseux est inégalement utilisé pour l'évaluation de minorité. Le parquet peut requérir un examen osseux pendant la garde à vue, qui donnera une réponse sur la « compatibilité » de l'âge réel avec l'âge allégué. La mission a pu constater que ces examens sont systématiquement pratiqués (92, 95), pas du tout (75, 93), ou « souvent » (13, 31, 33, 35, 59). Toutefois, ces examens sont tributaires des conditions difficiles liées à la charge de travail des services de médecine légale et ils apportent des résultats variables selon les UMJ (voir plus haut).

[146] Article L. 423-4.

9.3.3 Les services de police et l'autorité judiciaire élaborent progressivement des réponses

9.3.3.1 Le processus d'évaluation de la minorité des jeunes délinquants se déclarant MNA se heurte à un vide juridique

- L'implication des conseils départementaux n'est pas prévue pendant le temps de la garde à vue

Ces jeunes peuvent avoir été évalués dans un autre département sans que cette information ne soit disponible dans le ressort de la commission des faits de délinquance, les problématiques d'identification de ces jeunes constituant un frein supplémentaire.

L'intervention des conseils départementaux dans l'évaluation de la minorité au stade de la réponse pénale n'a jamais été envisagée en tant que telle. L'expérimentation qui vient de débuter en concertation entre le TJ de Lille et le conseil départemental du Nord pourrait servir de support à une modélisation. L'association EMA, prestataire du conseil départemental est ainsi chargée de procéder à une évaluation « flash » de minorité pendant le temps de la garde à vue sans que pour autant la recherche de documents d'identité dans un délai aussi contraint ne soit toujours réalisable.

- Quelques expérimentations pendant le temps de la détention ont vu le jour

La note tripartite du 5 septembre 2018 précitée indique que si les services de la PJJ peuvent intervenir auprès des MNA au titre de l'ordonnance du 2 février 1945, leur intervention en matière d'évaluation de la minorité n'est pas inscrite dans le périmètre tant du RRSE [147] que de la MJIE.

Si la mission ne peut que relever les réticences de la DPJJ, pour des raisons à la fois techniques mais également culturelles liés au profil et aux missions actuelles des éducateurs de la PJJ, la mission souligne l'intérêt de la démarche d'évaluation initiée par les départements de l'Ille-et-Vilaine et de Seine-Maritime des MNA incarcérés dans les quartiers mineurs des établissements pénitentiaires du département :

  - En Ille-et-Vilaine, la cellule MNA du CD35 accepte d'intervenir en détention pour évaluer la minorité[148] ;
  - En Seine Maritime, l'arrivée massive de jeunes étrangers (non évalués mineurs) dans les deux quartiers mineurs[149], transférés de la région parisienne, a incité les deux institutions à se rapprocher et à établir un partenariat facilitant le parcours des jeunes.

A défaut d'un protocole formalisé, un accord de fonctionnement permet depuis début 2018 en Seine-Maritime et dans l'Eure[150] d'intervenir postérieurement à la détention :

  - Si une OPP est prise en sortie de détention, la PJJ assure la mise à l'abri dans ce cadre et le conseil départemental propose un rendez-vous dans un délai court pour procéder à l'évaluation ;

---

[147] Au titre de l'article 8-1, 8-2 et 12 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. Le recueil de renseignements socio-éducatifs (RSSE) est une enquête courte, sans intervention dans la famille, réalisée à la demande du parquet ou du juge des enfants par un éducateur de la PJJ exerçant auprès du tribunal. Elle dresse une situation sociale, familiale et sanitaire du mineur concerné à un instant T.

[148] Cf : rapport de contrôle de fonctionnement du SE-EPM : « Le rapport de la commission d'incarcération du 26/06/2019 indique que le conseil départemental d'Ille–et-Vilaine se déplace dorénavant lorsqu'il est sollicité afin de réaliser les évaluations dans l'établissement ».

[149] Surtout à Rouen (plus proche).

[150] Il est surtout en vigueur sur la Seine Maritime car à ce jour, dans l'Eure, aucun jeune n'a fait l'objet d'une mesure pénale.

- A défaut, la PJJ prend rendez-vous en amont avec le service évaluateur (avec l'accord du jeune) et le conseil départemental assure la mise à l'abri et l'évaluation.

Dans les deux cas, une mesure de tutelle est sollicitée par le conseil départemental.

- Une procédure innovante expérimentée par le parquet du TJ de Paris

L'augmentation très nette de la délinquance entre 2019 et 2020 de la part de jeunes se déclarant MNA a conduit le procureur de la République près le TJ de Paris à expérimenter un dispositif spécifique, l'identification du jeune et la détermination de l'âge conditionnant son orientation pénale, qu'il s'agisse de la juridiction compétente pour le juger, de la réponse pénale mais également des modalités de son éventuelle incarcération. La pratique des tests osseux ayant été progressivement est abandonnée par la juridiction, les réponses des UMJ ne permettant pas un niveau de précision suffisant, une procédure plus pragmatique a été mise au point ces dernières années.

Le magistrat de permanence du parquet établit un procès-verbal de détermination d'âge permettant de recueillir dans le temps de la garde à vue une grille de lecture. Ce procès-verbal s'inscrit dans le cadre d'un protocole ayant pour objet l'identification grâce à la coopération avec les pays d'origine permettant de disposer, lors de mises en cause ultérieures de données, de données permettant l'identification du jeune. La généralisation de cette pratique impliquerait de donner une base légale au recueil de ces données sans que cette orientation n'ait été validée à ce stade.

Recommandation n°43 Encourager, dans le cadre de la stratégie nationale, des rapprochements entre les services de l'Etat (préfectures, DTPJJ, DISP) et conseils départementaux, afin de développer l'évaluation des jeunes sous main de justice se déclarant MNA

9.3.3.2 Des méthodes nouvelles pour améliorer l'identification des « vrais » et « faux » mineurs

La coopération policière transfrontalière permet de recueillir les informations des pays voisins. Les centres de coopération policière et douanière (CCPD) franco-espagnols permettent d'échanger des informations à partir des fichiers TAJ et FAED (ils sont surtout utilisés par les services de police des départements frontières de l'Espagne pour pratiquer des réadmissions d'étrangers en situation irrégulière). En Gironde, la DDSP y recourt, par l'intermédiaire du CCPD d'Hendaye – de même que certains départements franciliens – mais l'Espagne refuse pour l'instant que cette pratique se généralise à toute la France de peur d'être submergée de demandes.

Par ailleurs, la DSPAP (PP) met en place une procédure fondée sur le délit de « fourniture d'identité imaginaire » :

- Les officiers de police judiciaire consultent les autorités consulaires des trois pays du Maghreb dont sont originaires la plupart des jeunes, au vu des empreintes recueillies en garde à vue[151].
- La réponse parvient plus d'une semaine plus tard en général après la levée de garde à vue, mais permet aux services d'engager une procédure pour « fourniture d'identité imaginaire ».
- En cas de nouvelle interpellation, elle sera opposée à l'intéressé avec sa véritable identité.

[151] Un protocole entre la préfecture de Police et le parquet de Paris a validé cette procédure.

Par ailleurs, le cabinet du DGPN a créé un groupe de travail en octobre 2020 pour mettre au point une nouvelle solution afin d'éviter cette procédure en deux temps :

- Il s'agirait de demander aux pays d'origine de renvoyer la demande de comparaison d'empreintes avec une identité vérifiée et les empreintes associées dans leurs propres fichiers, ce qui permettrait d'enregistrer le résultat dans le FAED.
- A ce stade, aucun accord formel n'a été recueilli auprès de ces pays (seule l'Algérie paraît ouverte, pas le Maroc, et la Tunisie n'a pas répondu) et les discussions sont toujours en cours.

9.3.3.3 Le démantèlement des réseaux utilisant les mineurs étrangers

Le démantèlement des réseaux d'adultes qui utilisent les MNA est la première condition pour la protection de ces mineurs. Selon les services de police rencontrés, les réseaux en question sont, pour la plupart, très disséminés, de faible envergure et se caractérisent par une très grande mobilité des protagonistes. Leur démantèlement est donc particulièrement difficile.

Deux expériences méritent d'être évoquées :

- La préfecture de police a mené une première enquête sur ce type de réseau qui a abouti le 27 avril dernier au premier démantèlement d'un réseau de traite de MNA délinquants.
    - En décembre 2020, la sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière de la préfecture de police a mobilisé un groupe d'enquêteurs, sous l'angle de la traite des êtres humains (TEH). Elle a permis de localiser, autour de deux squats en Seine-Saint-Denis des commanditaires des vols, des « chefs » de squat, des mineurs exécutants. Les enquêteurs ont mis à jour une filière de maintien au séjour et d'exploitation de MNA, pour la plupart algériens, sous l'emprise de psychotropes, auteurs de vols avec violence dans toute l'Ile-de-France. Deux structures ont été identifiées, dirigées par des majeurs en situation irrégulière, qui organisaient l'activité délictueuse de mineurs en lien avec des receleurs. Après leur interpellation, six des sept majeurs gardés à vue ont été déférés au parquet et cinq ont été depuis incarcérés. Six mineurs ont été placés en foyer, un mineur a été mis hors de cause et remis à son éducateur.
    - Ce type d'enquêtes – écoutes, filatures, surveillance – est long et consommateur de moyens – 6 effectifs en l'occurrence – ce qui a été rendu possible par la qualification de TEH. La mission relève que cette qualification est difficile à établir et suppose une formation spécifique des enquêteurs et des parquets. Même si un plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains est en cours (2019-2021), il semble que cette formation nécessite encore des efforts de déploiement[152], indispensables pour conforter la lutte contre les réseaux utilisant des mineurs.
- En Gironde, un groupe d'enquête exclusivement dédié à la problématique des mineurs délinquants a été créé en 2019, permettant notamment de lutter contre les trafics et les recels. Des moyens significatifs y ont été consacrés : d'un effectif de 5 à l'origine, on est passé début 2021 à 11 enquêteurs. Cette « cellule MNA » est régulièrement consultée et coopère avec les autres acteurs de la sécurité dans le ressort zonal.

Recommandation n°44 Inscrire dans les DDSP et les groupements de gendarmerie les plus concernés la priorité de la lutte contre la délinquance des MNA et le démantèlement des réseaux

[152] Observation du collectif « ensemble contre la traite des êtres humains ».

Recommandation n°45 Prioriser la formation à la lutte contre la TEH des parquets et forces de sécurité intérieure

9.4 La prise en charge des MNA en milieu fermé et en milieu ouvert doit être améliorée

9.4.1 L'étude du traitement pénal reste limitée

Les données informatisées relevant du traitement pénal ou civil concernent l'ensemble des mineurs. Dans l'attente de la mise en œuvre du logiciel PARCOURS par la DPJJ, le suivi des orientations pénales des MNA nécessite des comptages manuels, qui ne sont pas généralisés.

Il résulte d'une étude menée par la DPJJ sur le profil des mineurs déférés, soit 360 mineurs sur la période étudiée[153], qu'un mineur sur quatre est un MNA dont l'âge médian et moyen déclaré est de quatorze ans et demi (soit une année de moins que les autres mineurs) et que 80 % n'étaient pas pris en charge par un conseil départemental. Dans 42 % des cas, les infractions ayant motivé le défèrement concernaient des vols/vols aggravés/recel. A qualification égale, l'étude souligne une surreprésentation de l'incarcération, faute d'alternative de placement et de garantie de représentation suffisante[154]. De l'avis des professionnels de la justice rencontrés, l'incarcération et le placement en centres éducatifs fermés (CEF) sont des mesures plus fréquemment prises en direction des MNA que des autres mineurs.

La mission a recueilli quelques éléments chiffrés lors de ses déplacements. Sur le nombre total de mineurs déférés, les MNA représentent, en 2020, 26 % au tribunal judiciaire (TJ) de Rennes ; 18 % au TJ de Pontoise ; 21 % au TJ de Bobigny. D'autres données sont plus disparates. Le TJ de Rennes a recensé en 2020, sur 120 procédures concernant 66 MNA, 28 défèrements, dont trois ont été incarcérés et quatre ont été placés. La part des MNA sur l'ensemble des mineurs déférés au TJ de Paris a augmenté entre 2019 et 2020, passant de 66 % à 75 %.

La mission constate que la politique pénale concernant les MNA n'est pas spécifiquement observée[155]. La DACG a prévu d'intégrer dans les thématiques du rapport annuel du ministère public pour l'année 2021 le traitement pénal des MNA. En complément, une étude statistique pourrait être lancée pour mesurer le recours à l'audience unique prévue par l'article L.423-4 du CJPM[156]. Le bilan de la note conjointe précitée du 5 septembre 2018 devrait en outre permettre de développer le cumul de prise en charge civile et pénale et d'en étudier la progression.

---

[153] Etude publiée en octobre 2020 relative aux mineurs déférés (sur la semaine du 16 au 22 septembre 2019).
[154] A titre d'illustration, sur 36 affaires de MNA orientées vers le tribunal pour enfants, un seul MNA s'est présenté devant le TPE de Pontoise en 2020 (sur les 16 audiences analysées).
[155] En 2016, quatorze parquets généraux avaient spontanément fait remonter des éléments d'appréciation sur la charge de travail induite par la présence de MNA sur leur ressort, les difficultés liées à l'analyse et à la fraude documentaires, sans pour autant donner d'indications sur le traitement pénal des MNA (source : rapport annuel du ministère public de la DACG).
[156] La poursuite en audience unique est possible lorsque la peine encourue est supérieure ou égale à cinq ans pour les mineurs de moins de seize ans ou la peine encourue est supérieure ou égale à trois ans d'emprisonnement pour le mineur d'au moins seize ans ou lorsque le mineur est également poursuivi pour le délit de refus de se soumettre aux opérations de prélèvement de ses empreintes digitales ou génétiques.

9.4.2 La rationalisation de la répartition des MNA délinquants en milieu carcéral

9.4.2.1 Une offre contrainte en raison du profil des MNA

Les MNA délinquants peuvent être (i) placés au sein de structures relevant de l'ASE, gérées par la PJJ (foyers éducatifs et foyers relevant du milieu ouvert), (ii) incarcérés en milieu fermé (centres éducatifs renforcés – CER – et centres éducatifs fermés – CEF) et dans les quartiers mineurs (QM) ou des établissements pour mineurs (EPM).

Typologie des établissements destinés aux mineurs de la PJJ et de l'administration pénitentiaire

Différents types d'hébergement sont proposés pour les publics de la PJJ[157] : les établissements de placement éducatif (EPE), qui comprennent des unités d'hébergement collectif (UEHC) auxquelles peuvent s'ajouter une ou plusieurs unités d'hébergement diversifié (UEHD) ou de centre éducatif renforcé (CER) ; les établissements de placement éducatif et d'insertion (EPEI) constitués d'unités précédemment présentées et d'une ou plusieurs unités éducatives d'activités de jour (UEAJ) qui organisent des activités scolaires, professionnelles, culturelles et sportives adaptées.

Les centres éducatifs fermés[158] (CEF) accueillent des mineurs délinquants multirécidivistes de 13 à 18 ans placés en application d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'un placement extérieur ou encore à la suite d'une libération conditionnelle. Les CEF comportent entre dix et douze places. C'est un dispositif éducatif, alternatif à la détention. Au sein de ces centres, les mineurs font l'objet de mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité.

Par ailleurs, il existe six établissements spécialisées pour mineurs, de 60 places chacun, à Lavaur (Tarn), Marseille (Bouches-du-Rhône), Orvault (Loire-Atlantique), Porcheville (Yvelines), Quiévrechain (Nord), Cinq quartiers mineurs ont été fermés, l'objectif étant de privilégier le placement en EPM. Le suivi socio-éducatif et la préparation à la sortie relèvent de la PJJ.

Au 1er janvier 2021, les mineurs détenus étaient au nombre de 752. Ils représentaient 1 % de la population carcérale (chiffres DAP). 76 % d'entre eux étaient placés en détention provisoire.

9.4.2.2 Le regroupement des MNA ne contribue pas à l'apaisement de la détention

La prise en charge des MNA délinquants se heurte à différentes problématiques. Malgré l'implication des équipes pour mettre en œuvre de modalités de prise en charge renforcées[159], la gestion de la détention devient compliquée lorsque le nombre de MNA devient très important, sachant par ailleurs qu'il est impossible de placer deux mineurs dans la même cellule.

Les MNA représentaient en février 2021 environ 30 % des mineurs incarcérés[160]. Pour rappel, la séparation des mineurs et des majeurs est un principe général de l'organisation pénitentiaire. La durée de l'incarcération, excédant rarement trois mois, constitue en outre une contrainte importante.

[157] Selon les dispositions applicables aux mineurs, Section III du CPP, §2 Dispositions relatives aux services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse. Articles 49-54, 49-55, 49-56, 49-57, 49-58, 49-59.
[158] Ordonnance du 2 février 1945, chapitre V, Article 33 issu de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002, art.22.
[159] A l'EPM de Porcheville, six modules de dix places : quand un module est plein, l'établissement est contraint de placer un mineur dans un module pas forcément adapté.
[160] Source : DPJJ

- En région parisienne, près de 40 % des écrous des MNA proviennent du TJ de Paris[161].
- La direction inter-régionale des services pénitentiaires (DISP) de Paris compte au total 180 places pour mineurs, dont 60 places à l'EPM de Porcheville. Le taux d'occupation des quartiers mineurs et des EPM est fixé à hauteur de 80/90%.
- Le QM de Fleury-Mérogis accueille 45 à 50 % des MNA écroués sur le ressort de la DISP de Paris. Viennent ensuite les établissements de Villepinte (18 %) et de Nanterre.
- La plus grande maison d'arrêt de France, Fleury-Merogis, accueille les MNA dans un quartier de 90 places[162]. Le taux d'occupation y est important et les trafics et violences entre mineurs sont nombreux. L'ancien directeur inter-régional des services pénitentiaires de Paris et nouveau directeur de l'administration pénitentiaire a souligné ainsi à la mission : « *quand il y en a peu, l'intégration se fait bien : intégration aux groupes de mineurs, suivi des enseignements… Dès lors qu'on arrive à un niveau important, ils font bloc et ne sortent plus (actions éducatives)* ».

Les tentatives de suicide et les scarifications sont beaucoup plus fréquentes chez les MNA que chez les autres mineurs. Par ailleurs, si les MNA ne sont pas surreprésentés dans les statistiques relatives aux incidents de détention, les personnels de la PJJ, les surveillants pénitentiaires mais aussi les autres détenus, globalement confrontés à un climat de violence, ressentent une forme d'usure.

Sans être quantifiée à l'heure actuelle, la présence de majeurs dans les lieux de détention réservés aux mineurs est un phénomène bien identifié par les professionnels[163]. Ont pu être cités des exemples de majeurs dont l'âge aurait même été largement supérieur. Certains jeunes sont parfois même ré-écroués sous des alias différents d'une incarcération à une autre, ce qui renvoie là aussi à l'enjeu de l'évaluation de minorité et de l'identification. Les professionnels estiment par ailleurs que ces faux mineurs, peu réceptifs à un travail socio-éducatif, peuvent exercer une forme d'emprise sur les détenus mineurs.

9.4.2.3 Une stratégie de répartition nationale des MNA incarcérés est réalisable

Sur le plan règlementaire, plusieurs dispositions[164] permettent de déroger au principe de l'incarcération dans la maison d'arrêt de la ville où siège le tribunal (ayant prononcé la peine d'emprisonnement) notamment afin de tenir compte des éléments de personnalité du MNA.

L'enjeu actuel est de définir une stratégie d'incarcération des MNA conciliant un impératif de prise en charge éducative et sanitaire renforcée sans perturber le climat des lieux de détention :

- Prévenir les ruptures de prise en charge en privilégiant un dispositif d'écrou *ab initio,* c'est-à-dire à l'issue de la présentation devant la juridiction

[161] 15 % du TJ de Versailles ; 13 % par Créteil ; 11 % par Bobigny ; 8 % par Nanterre ; 3 % par Pontoise. Le TJ de Paris a l'habitude d'écrouer dans les deux quartiers du ressort de la CA de Paris, soit les maisons d'arrêt de Fleury-Merogis et Villepinte.

[162] Le Centre pour Jeunes Détenus va être transformé en centre de détention (CD) et comprendra un quartier « mineurs » de 60 places (garçons) et dix places (filles).

[163] Ainsi, l'EPM de Porcheville estime leur nombre important, sans pouvoir le chiffrer. Il a été déclaré à la mission que la proportion de majeurs avait pu à certains moments atteindre 90 %, selon le ressenti des équipes locales.

[164] Le décret n° 2007-749 du 9 mai 2007 instaure une faculté d'incarcération dans un EPM. L'équipe pluridisciplinaire mentionnée à l'article D.51.4 du même code peut proposer au magistrat instructeur une incarcération dans un EPM ou dans un quartier pour mineurs de maison d'arrêt, autre que son lieu d'incarcération initial.

Dans un souci plus large de régulation, la DISP de Paris procède à des transferts vers des établissements moins occupés[165] dans la mesure où les MNA n'ont le plus souvent pas de famille.

Alors que le lien éducatif peut avoir débuté[166], le transfert, voire une succession de transferts, remet en cause l'ensemble du travail effectué par les éducateurs de la PJJ. Les MNA sont en effet plus sujets aux pratiques de transfèrement en raison de leur absence de lien présumé avec le territoire de proximité de leur lieu d'incarcération. Cette rupture de la prise en charge socio-éducative des MNA rend aussi beaucoup plus complexe l'élaboration du projet de sortie et surtout, la mise en œuvre d'un relais pour accueillir le jeune à sa sortie de détention dans l'agglomération de son choix (le plus souvent le lieu de la commission de l'infraction à l'origine de la condamnation pénale).

- L'élaboration, à moyen terme, d'un schéma d'incarcération national des MNA

Issu d'une réflexion entamée par la DISP de Paris, un schéma de répartition est à l'étude entre la DAP et la DPJJ.

La DISP de Paris a fait part à la mission d'un projet de schéma d'incarcération « grande Ile-de-France » », ayant pour support un plan coordonné des écrous des mineurs, sur un modèle partiellement inspiré de celui régissant les affectations de « publics spécifiques sur un bassin élargi »[167]. L'expérimentation concernerait les établissements de trois DISP (Paris, Grand Ouest et Grand Nord). Le schéma ne reposera pas sur un *numerus clausus* mais sur un ensemble de critères propres à l'établissement et au mineur en fonction des éléments recueillis dans le cadre du recueil des renseignements socio-éducatifs (RRSE)[168]. La finalité est d'identifier, à partir d'une analyse interrégionale[169], les établissements susceptibles d'accueillir les MNA, en petit nombre, tout en leur offrant une prise en charge renforcée sur les plans social, sanitaire, et scolaire (cf. *infra*).

Le schéma national n'emporterait pas de modification de la typologie des différentes structures d'accueil et des différents régimes de détention offerts. La mission préconise de généraliser le dispositif après une première analyse de l'expérimentation initiée au plan interrégional[170].

Recommandation n°46 Mettre en œuvre à moyen terme un schéma national de répartition des MNA délinquants par les services de la DAP, en lien avec la DPJJ, dès l'écrou initial, sur la base d'une cartographie des établissements susceptibles d'accueillir les MNA

---

[165] A titre d'illustration, les établissements de Rennes, de Rouen, du Havre ou encore de Chalons sur Marne comportent des QM de petite capacité qui permettent de réduire le taux d'occupation des établissements de l'Ile-de-France.

[166] Les articles D.514 et suivants du CPP prévoient le suivi et l'accompagnement du mineur détenu par un travail collaboratif formalisé par une commission pluridisciplinaire unique (CPU) hebdomadaire présidée par le chef d'établissement et réunissant l'ensemble des acteurs concernés (PJJ, santé, éducation nationale), ainsi qu'un suivi individualisé de chaque mineur dans ce cadre.

[167] En référence aux art. R57-7, 84-13, 84-23 du CPP du décret 2019-1579 du 31 décembre 2019 relatif à la prise en charge du public radicalisé. *Toute décision de placement en quartier de prise en charge de la radicalisation est communiquée sans délai par le chef d'établissement au juge de l'application des peines s'il s'agit d'une personne condamnée ou au magistrat saisi du dossier de la procédure s'il s'agit d'une personne prévenue. Il en est de même pour une décision de renouvellement de placement dans un quartier de prise en charge de la radicalisation,* visée au II de l'article R. 57-7-84-13 du CPP.

[168] Pour une orientation hors écrou DISP de Paris des MNA pris en charge par la PJJ et/ou l'ASE avant l'incarcération, les MNA nécessitant un éloignement durable de l'Ile-de-France lorsqu'ils sont victimes de TEH.

[169] Sur le plan pratique, le recensement du nombre de places disponibles serait effectué au plan interrégional à intervalles réguliers, l'affectation résultant d'un droit de tirage, destiné à préserver l'équilibre des détentions.

[170] Sur le plan pratique, le dispositif national, destiné à préserver l'équilibre des détentions, donnera lieu à recensement du nombre de places disponibles à intervalles réguliers, un « droit de tirage » pouvant être instauré.

9.4.3 Le développement de dispositifs spécialisés dans la prise en charge des troubles psychiatriques et des psycho traumas des MNA sous main de justice

- Quelques dispositifs en nombre limité

Dans l'ensemble, les conseils départementaux sont réticents au placement de ces jeunes dans les établissements de l'ASE, selon eux, peu adaptés à leur prise en charge. L'augmentation des comportements violents, partiellement liés à leurs addictions, rend plus complexe la prise en charge des MNA délinquants placés en foyers de l'ASE ou de la PJJ, en CER ou en CEF. De même, un grand nombre de MNA incarcérés cumulent addictions, troubles psychiatriques et/ou psycho trauma.

Des initiatives concluantes en milieu ouvert

Dans le département du Nord, la DTPJJ a mis en place un travail partenarial avec les services de santé et d'addictologie pour faire face à une augmentation des pathologies lourdes, le plus souvent liées à la prise de produits médicamenteux ou de drogues, et à l'origine de manifestations d'épisodes de grande violence chez les MNA concernés.

A Paris, la DTPJJ a mis en place un partenariat facilitant l'accueil et la prise en charge médicale des MNA présentant des addictions lourdes aux produits stupéfiants et médicamenteux. Ainsi, un lieu-ressource et un interlocuteur privilégié sont identifiés au sein de l'hôpital Robert Debré, contribuant à une meilleure prise en charge du public. Parmi les 170 jeunes suivis en 2020, 70 à 80 ont été placés à la PJJ ou dans les services habilités (SAH), et un nombre significatif dans les structures relevant de l'ASE ce qui est une particularité du TJ de Paris. En lien avec l'ARS, elle a également expérimenté, grâce aux professeurs Corcos et Maurotta de l'Institut Montsouris, la mise en place d'une équipe mobile éducateur PJJ/psychologue.

La DISP de Paris, a mis en place un dispositif pédagogique dédié aux MNA incarcérés intégrant une approche de la culture des pays d'origine, une sensibilisation à l'ethnopsychiatrie, et à la compréhension des réseaux de traites d'êtres humains.

La DIRPJJ du Grand Ouest a spécialisé plusieurs éducateurs afin d'apporter un appui technique aux services territoriaux éducatifs du milieu ouvert (STEMO).

- Les contours d'un nouveau dispositif pluridisciplinaire d'équipes mobiles

Les moyens actuels ne permettant pas d'étoffer de manière significative les équipes spécialisées tant en milieu pénitentiaire qu'en foyer ou en CEF, la mission considère qu'il pourrait être envisagé la mise en place d'équipes mobiles (personnels infirmiers en milieu psychiatrique), qui pourraient intervenir dans plusieurs structures PJJ et pénitentiaires[171].

Dans cette optique, la mission préconise d'expérimenter la mise en place d'équipes mobiles éducateurs/psychologues, accompagnés d'interprètes relevant de la PJJ[172], par exemple dans un CEF et un EPM. La généralisation de ce dispositif pourrait mobiliser des financements liés à la prévention de la récidive.

Recommandation n°47 Expérimenter un dispositif de prise en charge des addictions et des traumas à l'aide d'équipes mobiles et renforcer la dimension pluridisciplinaire (interprètes, professionnels de l'addictologie, infirmiers et psychologues) au sein d'un CEF et d'un EPM.

[171] Les délais impartis à la mission n'ont pas permis de partager cette orientation avec la DGOS.
[172] Les dialectes usités par un nombre croissant de MNA a conduit certaines DIR et DISP, telles que celles du Grand Ouest, à recruter des interprètes ayant la connaissance de dialectes parlés dans des régions reculées de certains pays d'origine, comme le Maroc et l'Algérie.

9.4.4 Une nécessaire intégration de la prise en charge civile dans le traitement pénal pour dynamiser la préparation à la sortie et à l'accès à la majorité

9.4.4.1 La mise en œuvre de la note conjointe DACG/DACS/DPJJ du 5 septembre 2018 est en cours d'analyse

Un questionnaire a été transmis aux DIRPJJ et aux parquets afin de dresser un bilan de la mise en œuvre de la note du 5 septembre 2018 relative aux mineurs faisant l'objet de poursuites pénales. L'exploitation, en cours, donnera lieu à une restitution dans le courant de l'année.

De l'avis des professionnels rencontrés par la mission et de l'étude précitée sur les mineurs déférés, les préconisations de la note tripartite[173] sont peu appliquées :

- La prise en charge civile dans le cadre du traitement de la délinquance reste très minoritaire. Le prononcé d'une ordonnance de placement provisoire avant la fin de la garde à vue, avec une requête systématique en assistance éducative, y compris en cas de déferrement, ou encore la nomination d'un « adulte approprié »[174], sont peu répandus. La mission a pu observer la réactivité de certaines juridictions (Rennes, Bobigny, Lille), essentiellement pour les MNA en situation de particulière vulnérabilité.
- Il est à noter que malgré les difficultés tenant à l'offre de placement, le TJ de Paris, en concertation avec la DTPJJ, est parvenu à un taux de 40 % des jeunes suivis par l'UEMO Commerce dans le cadre d'un double-suivi PJJ-ASE. Par ailleurs, un protocole d'articulation est mis en place entre la DASES (ASE de Paris) et la DTPJJ 75 afin de faciliter l'adhésion du jeune et permettre un projet d'accompagnement.
- Les projets de sortie n'intègrent que rarement la représentation légale du MNA, son hébergement et son suivi éducatif ultérieurs, faute de réponse systématique des juges pour enfants. Selon les territoires et les cultures professionnelles, certaines demandes d'assistance éducative ou de tutelle aboutissent en revanche sans difficulté, comme à Rennes, Lille ou Bordeaux.

La DPJJ a constitué un groupe de travail pluridisciplinaire qui est chargé d'élaborer, en intégrant à ses réflexions les éléments de bilan de la note du 5 septembre 2018 précitée, des lignes directrices favorisant la prise en charge des mineurs et permettant de répondre aux difficultés rencontrées par les professionnels.

---

[173] La circulaire du 19 avril 2017 précitée relative à la protection judiciaire de l'enfant donne de nombreuses indications à ce sujet.

[174] Article L311-1 du CJPM : en cas d'absence des représentants légaux, un adulte approprié peut être désigné pour accompagner le mineur ; ce dispositif n'est pas en œuvre.

9.4.4.2 Des ajustements opérationnels sont souhaitables pour éviter les sorties sèches

Partant du constat que les instructions de la note précitée sont peu opérationnelles lorsque le mineur est incarcéré dans un ressort de TJ différent de celui qui a prononcé la peine[175], il est préconisé :

- de suspendre la mesure d'AE ordonnée par le juge des enfants initialement saisi et de saisir en urgence le juge des enfants territorialement compétent du lieu d'incarcération afin de mettre en place, à bref délai, un double accompagnement AE/PJJ ;
- la désignation d'un référent MNA de l'ASE permettrait de définir les modalités d'intervention auprès du jeune et de partager l'expertise sur la situation avec l'éducateur de la PJJ ;
- en fonction de la durée de l'incarcération, de l'âge et surtout des projets du MNA à sa sortie, d'alerter le juge des enfants initialement saisi afin de réactiver la mesure d'assistance éducative, et d'envisager le cas échéant une saisine concomitante du juge aux affaires familiales (juge de la tutelle) ;
- pour les MNA les plus vulnérables, de prévoir que la prise en charge de l'ASE se poursuivra au-delà de la majorité.

Il est également préconisé, en l'absence d'une mesure d'AE initiale :

- de saisir le juge des enfants territorialement compétent du ressort du lieu d'incarcération et de préparer sa prise en charge, y compris son hébergement, à la sortie, en identifiant le juge des enfants qui sera compétent pour organiser un relais compréhensible pour le jeune (si le jeune change de ressort) ;
- d'inscrire ces articulations, encore plus complexes que celles relevant d'une prise en charge strictement civile du MNA, dans un protocole TJ/DTPJJ/DISP.

Recommandation n°48 Réaffirmer le principe de la double mesure AE/PJJ chaque fois qu'un mineur est incarcéré et en détailler les modalités par voie de protocole entre les tribunaux judiciaires, les DTPJJ et les DISP

9.5 Les MNA sous l'emprise de réseaux doivent bénéficier d'une prise en charge adaptée

A l'heure actuelle, il n'existe pas de centre d'accueil spécialisé pour les mineurs victimes de TEH, ni de dispositif spécifique assurant leur prise en charge ou leur insertion. Les sorties dites « sèches » des structures PJJ ou pénitentiaires dénotent les difficultés rencontrées par les éducateurs de la PJJ dans la mise en place de projets de sortie. Une partie des MNA est de nouveau « captée » par les personnes qui exerçaient avant leur incarcération une emprise sur eux.

Un appel à projets pour expérimenter un nouveau type de centre dédié à la prise en charge de jeunes victimes de TEH a récemment été lancé par la DPJJ.

[175] A titre d'illustration, les bases de données statistiques établies à partir des éléments transmis par les CD à la MMNA, au-delà du risque de double-comptage en cas de « nomadisme », ne comportent pas de listes nominatives permettant de vérifier si le jeune bénéficie déjà d'une mesure d'AE et de placement à l'ASE.

La mission a identifié plusieurs expérimentations qui participent de la recherche d'un accompagnement plus adapté aux problématiques des MNA sous emprise :

- un projet d'accueil « bas seuil » auquel le STEMO de Brest est partie prenante ;
- un accueil de jour de type mise à l'abri en journée en lien avec l'ARS, les conseils départementaux et l'éducation nationale, avec la mobilisation des UEAJ si nécessaire ;
- la mise en œuvre de placements de MNA à l'UEHC de La-Roche-sur-Yon en alternative à l'incarcération.

Recommandation n°49 Développer et évaluer l'ensemble des expérimentations de mise en place de structures fermées adaptées qui permettent de couper les jeunes des réseaux et les libérer durablement de l'emprise vécue

10 La prévention de la radicalisation

La question de la radicalisation a été posée à la mission à la suite de l'attentat commis par un ex-MNA pakistanais sur des personnes travaillant dans les ex-locaux de Charlie Hebdo.

L'organisation territoriale de la prévention de la radicalisation

Le plan de prévention de la délinquance et de la radicalisation a été adopté en novembre 2018 à l'issue de la réunion du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) qui est l'instrument opérationnel national de cette politique gouvernementale ; un secrétariat général en assure le fonctionnement. Le plan comporte 60 mesures déclinées selon 5 axes.

En pratique, aucune mesure du « Plan national de prévention de la radicalisation » ne concerne à proprement parler le public des MNA.

Le dispositif territorial de prévention de la radicalisation violente s'appuie sur 3 niveaux :

- Le GED (groupe d'évaluation départemental) qui ne réunit sous la présidence du préfet que les services de sécurité et dont le procureur de la République est membre
- La CPRAF qui a pour double objectif d'une part d'accompagner les familles qui signalent un proche, d'autre part de prendre en charge, dans une perspective pluridisciplinaire les personnes signalées en voie de radicalisation (bas et très bas du spectre) lorsqu'un tel besoin est exprimé. La CPRAF s'appuie entre autres sur les ressources des collectivités territoriales disposant de compétences en matière d'accompagnement social dont le Conseil départemental avec l'ASE.
- Les CLIR (cellule départementale de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire). De création plus récente (circulaire du 27 novembre 2019), elles résultent de l'expérience des plans de lutte contre la radicalisation lancée sur 15 quartiers en février 2018. Sous l'autorité du préfet en articulation étroite avec le procureur de la République, la CLIR rassemble à la fois les services de l'Etat et des partenaires extérieurs dont des Elus et représentants des collectivités locales. Coordonnée avec le GED et la CPRAF, les missions de la CLIR sont : (i) L'établissement d'un diagnostic de l'état de l'islamisme et du repli communautaire dans le département ; (ii) La centralisation et le partage des informations confidentielles sur les phénomènes d'islamisme et de repli communautaire L'engagement des contrôles sur la base des informations recueillies (iii) Le suivi des infractions constatées ; (iv) la définition et la proposition d'une stratégie d'accompagnement ou d'offres alternatives.
- Ce dispositif des CLIR, installé désormais dans tous les départements, est donc sans doute celui qui répond le mieux à la problématique de la prévention de la radicalisation dans le public des MNA et des jeunes étrangers délinquants dans la mesure où il balaye un spectre très large aussi bien des acteurs que des publics et des situations alors que les CPRAF restent plus orienté sur un cadre familial et éducatif.

10.1 La radicalisation des MNA a rarement été identifiée au cours des investigations de la mission

Très peu de cas de signalement de radicalisation ont été portés à la connaissance de la mission : un en Haute-Garonne et deux en Seine-Maritime pour lesquels le mécanisme de détection et de signalement a apparemment bien fonctionné.

Un grand nombre des MNA arrivent des pays subsahariens, du sous-continent indien, d'Afghanistan et enfin du Maghreb. Dans beaucoup de ces pays d'origine les influences islamistes sont réelles.

Cependant le degré de sensibilisation aux influences islamistes ne paraît ni de même nature ni de même niveau selon les pays d'origine et surtout selon la situation dans laquelle se trouvent ces jeunes à leur arrivée en France. On constate que les MNA pris en charge par l'ASE après leur évaluation dans les différents départements sont le plus généralement inscrits dans un processus d'intégration qui se passe sans difficulté particulière.

Il convient de citer le cas particulier de « relocalisation » de MNA de nationalités « sensibles » (Syrie, Irak notamment) arrivés en France depuis des camps en Grèce dans le cadre d'un accord avec l'Union européenne. Ces jeunes ont fait l'objet d'une évaluation sur place spécifique de la DGSI, ou de la DCI de la DGPN pour les pays subsahariens, avec l'OFPRA, afin de s'assurer qu'ils ne représentaient pas une menace pour la France. Aucun problème particulier n'a pour le moment été signalé par les départements d'accueil.

10.2 Plusieurs facteurs de fragilité pourraient contribuer à une éventuelle radicalisation

L'état de santé psychique des jeunes étrangers (MNA ou non) est souvent très précaire. La difficulté de toute prise en charge pédo-psychiatrique qui se constate partout en France, est hélas spécialement déficiente pour ces publics (cf. *supra*). Cette situation est de nature à accentuer des comportements mal décelés et *a fortiori* mal pris en charge.

Une partie des jeunes étrangers non encore ou pas reconnus mineurs restent sans suivi. Cette problématique se pose en particulier dans les départements où la mise à l'abri est tardive ou bien fait dans des conditions imparfaites (mise à l'hôtel sans suivi notamment). C'est un public livré à lui-même que le travail associatif souvent fait en sa direction ne suffit pas à préserver de toute emprise pouvant déboucher sur une dérive radicalisatrice.

Les jeunes étrangers dont la minorité n'a pas été reconnue, qui peuvent être suivis par les associations mais de fait se retrouvent souvent « à la rue », sans ressource et vivant en squat. Ces individus pourraient de ce fait être exposés à une emprise visant à leur radicalisation, d'autant que par nature ils ne sont pas ou plus suivis institutionnellement.

10.3 Les pratiques locales ne paraissent pas toujours suffisamment rigoureuses

10.3.1 Une formation inégale des acteurs

La mission a observé qu'une partie seulement des intervenants auprès des MNA ont déclaré être sensibilisés à la question de la radicalisation. Le plus souvent cette disposition reste au stade de la connaissance du risque mais sans compétence particulière s'agissant des méthodes de prévention et de détection des signes de radicalisation ou du mode opératoire à suivre dans ce cas.

Recommandation n°50 Systématiser et renforcer la formation des personnels des conseils départementaux (notamment au sein de l'ASE) ou des structures intervenantes dans l'évaluation et la prise en charge

Par ailleurs, il y a un intérêt particulier à développer pour ces jeunes – en sus de leur scolarisation – un tissu de socialisation et d'interactions avec la société française : sport, associations d'éducation populaire, éducation à la citoyenneté, échanges sur des sujets de société (relations garçons-filles, homosexualité…).

10.3.2 Une association et une implication inégales des conseils départementaux

En pratique, dans tous les départements où la mission s'est rendue il nous a été indiqué que le conseil départemental était effectivement associé au dispositif départemental de prévention de la radicalisation. Mais il semble que le cadre et le niveau d'association soient très inégaux. Ainsi dans le Val d'Oise c'est bien au sein de la CLIR que le travail partenarial se fait, et de manière très rapprochée, tandis que dans l'Isère, dans l'Eure et le Val de Marne c'est au sein de la CPRAF qu'il a lieu. Par ailleurs, si la participation des services de l'ASE à ces travaux est certainement utile, la représentation à un niveau politique semble nécessaire pour assurer que la sensibilisation des services à tous les niveaux (y compris des structures de l'évaluation et de la prise en charge) est bien effective et que les protocoles de détection des signaux faibles et de remontée d'informations sont respectés.

La mission relève l'initiative intéressante du conseil départemental de l'Eure qui a créé avec l'Etat un GIP (qui vient de s'élargir à l'ARS) qui a produit un appareil de formation et de sensibilisation aux risques de sensibilisation notamment en direction des collectivités, des associations et du secteur scolaire. Même si elle ne vise pas spécialement les MNA, qui ne constitue d'ailleurs pas dans ce département un motif d'inquiétude particulier, cette bonne pratique mérite d'être relevée.

Recommandation n°51 Prévoir la représentation effective à un niveau de représentation approprié des conseils départementaux dans les CLIR, comme dans les CPRAF

10.3.3 La situation particulière des MNA sous main de justice

La note du 24 novembre 2017 relative aux modalités d'inscription de la PJJ au sein des politiques publiques prévoit le financement d'actions en vue de prévenir le passage à l'acte et d'anticiper la sortie de prison des mineurs délinquants (fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ou issus du plan de lutte contre la radicalisation et le terrorisme). Ces fonds participent à la mise en œuvre d'actions collectives d'éducation à la laïcité et au « vivre ensemble » déployées par la DPJJ, auxquelles s'associent parfois les différentes aumôneries, dont l'aumônerie musulmane. L'action éducative conduite par les services de la PJJ prévue par la note du 24 août 2017 donne lieu à restitution au sein de commissions mensuelles pluridisciplinaires de repérage et de coordination avec le milieu fermé.

Le « Plan national de prévention de la radicalisation » comporte un chapitre dédié au « suivi des publics détenus radicalisés », notamment une mesure 55 : développer les capacités d'évaluation des détenus radicalisés. Pour les mineurs, il s'agit de renforcer sous le contrôle du juge, l'évaluation pluridisciplinaire par des MJIE ou par l'évaluation réalisée dans le cadre de l'intervention continue des services éducatifs de la PJJ en détention.

Des dispositifs particuliers ont été mis en place par la PJJ et l'administration pénitentiaire (AP) :

- La création de référents laïcité au sein de la PJJ.

- La formation de cadres PJJ référents « radicalisation » sur l'ensemble du territoire national.
- La mise en place de formations et de dispositifs de sensibilisation aux phénomènes de radicalisation en direction de l'ensemble des personnels de la PJJ et de l'AP.
- La mise en place de points réguliers s'agissant de la radicalisation dans l'ensemble des instances de concertation auxquelles les services participent (commissions locales mensuelles de suivi des mineurs AP/PJJ, commission pluridisciplinaire mensuelle « radicalisation » en établissement pénitentiaire, GED en préfecture).

De manière générale, il apparaît que les dispositifs de veille mis en place permettent d'assurer un meilleur suivi des profils susceptibles d'être ou de s'être radicalisés en détention ou en foyer PJJ. A l'EPM de Porcheville, il a été constaté que ces dispositifs sont effectivement appliqués. L'EPM travaille en lien avec la CLIR de la préfecture des Yvelines pour l'analyse des situations individuelles éventuelles.

A l'occasion de la visite de l'EPM de Porcheville, la mission a été informée qu'un MNA avait été écroué pour la préparation de faits terroristes. Par ailleurs, aucun signal faible n'y était recensé.

Lors des rencontres de la mission avec différentes directions, régionales ou territoriales, de la PJJ et de l'administration pénitentiaire, il n'a été signalé aucun cas particulier à l'exception d'un suivi sur la maison d'arrêt de Brest noté par le DIRPJJ de Rennes.

Pierre MAINGUY	Eric DELZANT	Isabelle LIBAN
Fadela AMARA	Marie-Hélène DELZANT	Nathalie RIOMET

LETTRE DE MISSION

GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

Les Ministres

Monsieur Gérald DARMANIN, Ministre de l'Intérieur

Monsieur Eric DUPOND-MORETTI, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

Monsieur Olivier VERAN, Ministre des Solidarités et de la Santé

Monsieur Adrien TAQUET, Secrétaire d'Etat chargé de l'enfance et des familles

Paris le 27 octobre 2020

Nos Réf. : D-20-0206 14

A l'attention de

Madame Nathalie DESTAIS, Cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales,

Monsieur Michel ROUZEAU, Chef de l'Inspection générale de l'administration,

Monsieur Jean-François BEYNEL, Chef de l'Inspection Générale de la Justice

Objet : Mission d'évaluation inter-inspection : évaluation de la prise en charge des jeunes se déclarant mineurs non accompagnés (MNA)

En 2018, selon les départements, 41 000 jeunes migrants étrangers ont sollicité auprès d'eux une prise en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance et ainsi fait l'objet d'une évaluation de minorité. A l'issue de cette phase d'évaluation,17 000 jeunes ont été reconnus mineurs, soit 42,5 % d'entre eux.

Ces chiffres s'inscrivent dans un contexte d'augmentation de demande de prise en charge depuis trois ans alors que la déclaration de minorité emporte l'entrée dans un dispositif complexe et souvent aléatoire tant pour les jeunes que pour les acteurs.

Le cadre législatif et réglementaire repose sur la nécessaire coordination de tous les acteurs impliqués : État, conseils départementaux, associations, depuis l'accueil immédiat lors de l'arrivée sur le territoire national, jusqu'à la sortie du dispositif de protection de l'enfance.

.../...

14 avenue Duquesne – 75350 PARIS SP 07
Téléphone : 01 40 56 60 00

Le traitement de vos données est nécessaire à la gestion de votre demande et entre dans le cadre des missions confiées aux ministères sociaux.
Conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD), vous pouvez exercer vos droits à l'adresse ddc-rgpd-cab@social.gouv.fr ou par voie postale.
Pour en savoir plus : https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/article/donnees-personnelles-et-cookies

En effet, si l'évaluation de la minorité et de l'isolement relève de la compétence du conseil départemental, qui doit assurer également la mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA, l'entrée dans le dispositif de la protection de l'enfance est une décision de l'autorité judiciaire qui se fonde sur un faisceau d'éléments, notamment l'évaluation réalisée par le département. Cette évaluation ne lie pas le juge judiciaire qui peut disposer par ailleurs d'autres éléments d'appréciation.

Ce dispositif conduit à ce jour à de fortes disparités sur le territoire national et à des prises en charge, en protection de l'enfance, de majeurs à leur arrivée sur le territoire français.

Dans ce contexte, nous vous demandons une évaluation de l'ensemble du dispositif d'accueil et de prise en charge de jeunes migrants se déclarant mineurs non accompagnés à leur arrivée sur le territoire : phase d'évaluation et de mise à l'abri, prise en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) ou refus de prise en charge par l'ASE. Il s'agira également d'évaluer les dispositifs de prise en charge des jeunes en cas de reconnaissance de la majorité.

Vous évaluerez également les conséquences que peut entraîner la prise en charge erronée de majeurs par le dispositif de protection de l'enfance dans le droit au séjour et la protection qu'offre la France sur son sol.

La mission devra s'appuyer sur des visites auprès des acteurs de terrain pour appréhender la diversité des réponses et les problématiques à l'œuvre notamment en Gironde et dans le Val d'Oise.

A l'issue de l'examen de chaque étape du parcours du jeune et des interactions entre l'aide sociale à l'enfance, la justice et les services de l'État, vous formulerez des propositions d'amélioration des dispositifs notamment en ce qui concerne :

- la prise en compte des besoins en santé des jeunes au stade de l'évaluation et de la prise en charge avec une attention particulière sur le psycho-traumatisme ;
- le traitement des données nécessaires à l'identification des jeunes malgré leur grande mobilité ;
- les outils d'échanges d'informations entre les différents acteurs ;
- la sécurisation de leurs parcours, notamment afin de mieux anticiper leur situation administrative, scolaire ou sociale lors de leur majorité ;
- la prévention de la délinquance et de la radicalisation à tous les stades de leurs parcours ;
- la situation des personnes qui ne sont pas reconnues mineures ;
- les contraintes résultant de l'absence ou de l'insuffisance d'état-civil des demandeurs ;
- l'articulation entre les procédures administratives et judiciaires, aussi bien civiles que pénales ;
- la lutte contre les filières d'immigration clandestine.

.../...

14 avenue Duquesne – 75350 PARIS SP 07
Téléphone : 01 40 56 60 00

Le traitement de vos données est nécessaire à la gestion de votre demande et entre dans le cadre des missions confiées aux ministères sociaux.
Conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD), vous pouvez exercer vos droits à l'adresse ddc-rgpd-cab@social.gouv.fr ou par voie postale.
Pour en savoir plus : https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/article/donnees-personnelles-et-cookies

Nous souhaiterions que votre rapport puisse être établi pour le 15 février 2021.

Eric DUPOND-MORETTI

Gérald DARMANIN

Adrien TAQUET

Olivier VERAN

14 avenue Duquesne – 75350 PARIS SP 07
Téléphone : 01 40 56 60 00

Le traitement de vos données est nécessaire à la gestion de votre demande et entre dans le cadre des missions confiées aux ministères sociaux.
Conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD), vous pouvez exercer vos droits à l'adresse ddc-rgpd-cab@social.gouv.fr ou par voie postale.
Pour en savoir plus : https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/article/donnees-personnelles-et-cookies

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Administrations centrales

- Ministère de la Justice
  - Direction de la protection judiciaire (DPJJ)
    - Mme Charlotte CAUBEL, directrice PJJ
    - Mme Anne COQUET, sous-directrice des missions Protection judiciaire et éducative
    - Mme Yasmine DEGRAS, responsable de la mission MNA
  - Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)
    - M. Olivier CARACOTCH, directeur adjoint des affaires criminelles et des grâces
    - M. Christian DE ROCQUIGNY, sous-directeur de la justice pénale générale
  - Direction inter-régionale des services pénitentiaires de Paris
    - M. Laurent RIDEL, directeur inter-régional des services pénitentiaires de Paris

- Ministère des Solidarités et de la Santé
  - Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)
    - M. Stéphane JUMEL, chef du service des politiques sociales
    - Mme Emilie BARREAU, cheffe du bureau de la protection de l'enfance et de l'adolescence ; Sous-direction de l'enfance et de la famille ; Service des politiques sociales et médico-sociales
    - Mme Laure Neliaz, adjointe au chef de bureau
    - Mme Blandine Chatelet, chargée de mission MNA
  - Direction générale de la santé (DGS)
    - Mme Caroline BUSSIERE, Cheffe de Bureau, Bureau Santé des Populations et Politique Vaccinale, Direction Générale de la Santé
    - Dr Khadoudja CHEMLAL, adjointe à la cheffe de bureau
    - Dr Julie BOUSCAILLOU, chargée de mission
  - Direction générale de l'offre de soins (DGOS)
    - M. Thierry Kurth, chef du bureau prises en charge post-aiguës, pathologies chroniques et santé mentale
    - Mme Adeline Bertsch-Merveilleux, chargée de mission

        - Mme Wuthina Chin, chargée de mission parcours de soins personnes vulnérables et pédopsychiatrie
    - Direction de la Sécurité sociale (DSS)
        - Mme Stéphanie Gilardin, adjointe au sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
        - Mme Fanny Chauviré, Cheffe du bureau de l'accès aux soins et aux prestations de santé (2A)
        - Mme Caroline Coz, adjointe à la cheffe du bureau de l'accès aux soins et aux prestations de santé (2A)
        - Mme Sara Donati, chargée de mission au bureau de l'accès aux soins et aux prestations de santé (2A)
    - Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)
        - Mme Emilie Quaix, cheffe de la mission pour l'accès des jeunes à l'emploi
        - Mme Frédérique Mayis, adjointe à la cheffe de mission pour l'accès des jeunes à l'emploi
        - M. Stéphane Lhérault, chef du Département Pôle Emploi
- Ministère de l'Intérieur
    - Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)
        - M. Fernand GONTIER, directeur central de la police aux frontières
        - Mme Lydie ARAGNOUET, sous-directrice l'immigration irrégulière et des services territoriaux
        - M. Didier MARTIN, chef de la Division d'Expertise en Fraude Documentaire et à l'Identité (DEFDI)
    - Direction générale des étrangers en France (DGEF)
        - M. Claude d'HARCOURT, directeur général
        - Mme Delphine DUFAURE-MALVES, cheffe du bureau de l'immigration familiale
        - M. Stéphane GILLIER, chef du bureau des affaires juridiques et de la coopération internationale, sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière
    - Direction générale de la police nationale (DGPN)
        - M. Yann GERARD, cabinet du DGPN
        - Mme Gabrielle HAZAN, commissaire de police, cabinet du DGPN
        - Mme Sophie HATT, directrice de la coopération internationale de la DGPN
        - Général Bertrand FRANCOIS, directeur adjoint

        - M. Nicolas DECLERCQ, sous-directeur Coopération bilatérale

    - Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)
        - M. Frédéric Malon, sous-directeur lutte contre la criminalité organisée
        - M. Philippe Guichard, adjoint du sous-directeur
        - M. Franck Douchy, chef de la division des relations internationales de la DCPJ

    - Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) – service du renseignement territorial
        - Mme Lucile Rolland, cheffe du service du renseignement territorial
        - Colonel Christophe Baudry, chef d'une des divisions du service, chargée notamment du phénomène migratoire

    - Direction générale des collectivités locales (DGCL)
        - M. Stanislas Bourron, directeur général
        - M. Stéphane Brunot, directeur général adjoint

    - Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)
        - M. Didier LESCHI, directeur général
        - Mme Nathalie HAYASHI, directrice asile
        - Mme Thanh LE LUONG, directrice du service médical
        - Mme Paule DEUTSCH, directrice adjointe du service médical

- Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
    - SEMA, ambassadeur chargé des migrations, M. Pascal Teixeira da Silva

<u>Autorité indépendante</u>

- Défenseur des droits / Défenseur des enfants
    - M. Eric DELEMAR, défenseur des enfants
    - Mme Nathalie LEQUEUX, juriste coordinatrice

<u>Représentants des Collectivités territoriales au niveau central</u>

- Assemblée des départements de France (ADF)
    - M. Pierre MONZANI, directeur général

- M. Jean-Michel RAPINAT, conseiller social

- Forum français de la sécurité urbaine
  - Mme Elizabeth Johnston, déléguée générale
  - M. Paul Devulder, chargé de mission coordonnateur du groupe de travail sur les MNA
  - M. Guillaume Roche, coordonnateur CLSPD Bordeaux, observatoire bordelais
  - M. Guillaume Lardanchet, Association Trajectoires
  - M. Régis Fonlupt, Ville de Lyon
  - M. Laurent Pichon, Brest Métropole, direction prévention des risques et tranquillité urbaine – dispositif d'accompagnement des mineurs étrangers en errance
  - Mme Julie Guyomard, coordinatrice CLSPD Ville de Rennes – cellule de veille sur jeunes étrangers
  - Mme Véronique Poher, directrice du CLSPD de Lille

Associations nationales

- UNICEF
  - M. Corentin BAILLEUL, chargé de plaidoyer France et expertise
  - Mme Jodie SORET, chargée des relations avec les pouvoirs publics

- Plateforme InfoMIE
  - Mme Aurélie GUITTON, coordinatrice de la plateforme nationale InfoMIE

- ANDASS
  - Mme Anne TROADEC, Présidente de l'ANDASS – DGA du Pôle Social, CD de Savoie
  - M. Pierre STECKER, référents des politiques enfance, famille et jeunesse, Santé de l'ANDASS – Directeur de l'enfance et de la famille, CD de Seine-Saint-Denis

- UNIOPSS
  - M. Jérôme Voiturier, directeur général
  - Mme Marie Lambert-Muyard, Conseillère technique Enfances, Familles, Jeunesses

- France terre d'asile
  - M. Serge DURAND, directeur DPMIE France Terre d'Asile

- La Cimade
  - Mme Violaine Husson, responsable des questions Genre et Protections CIMADE
- Médecins du monde
  - Mme Camille Boittiaux, référente Mineur.e.s en danger
  - Dr Carine Rolland, médecin généraliste, secrétaire générale du CA de MDM
- Médecins sans frontières (MSF)
  - Mme Corinne Torre, responsable MSF France
  - Mme Euphrasie Kalolwa, responsable plaidoyer santé pour MSF France
- Croix Rouge française
  - M. Thierry COUVERT LEROY, délégué National Enfants & Familles ; Délégué National Lutte contre les Exclusions
- Secours catholique
  - M. Franck OZOUF, chargé de projet Migration et accès aux droits
- CNAPE
  - Mme Josiane Bigot, présidente
  - Mme Lorette Privat, conseillère technique – Protection de l'enfance
- ALEFPA
  - M. Michel CARON, président
- Hors la Rue :
  - Mme Estelle DENIZE, présidente de l'association
  - Mme Aurélie de Gorostarzu, directrice
- Etats Généraux des migrations :

- M. Jean-François Peyrard, membre de l'Assemblée Locale de la Loire (42)
- Mme Catherine Tosser-Roussey, membre de l'Assemblée Locale de la Meurthe et Moselle (54)

- Collectif ensemble contre la traite des êtres humains
  - Mme Geneviève Colas, Secours Catholique Caritas France / coordinatrice du Collectif
  - Mme Anouk Langrand Escure, ECPAT France
  - M. Yann Le Bris, association KOUTCHA
  - Mme Nagham Hriech Wahabi, OICEM
  - Mme Violaine Husson, CIMADE
  - Mme Emmanuela Merola, ARMEE DU SALUT

- Réseau éducation sans frontières (RESF)
  - Mme Armelle Gardien, RESF 92

Syndicats / organisations représentatives

- Conseil national des barreaux (CNB)
  - Mme Hélène GACON, avocate au barreau de Paris, nouvellement élue au CNB – commission droits de l'homme ; experte droits des étrangers
  - M. Charles RENARD, Direction des affaires publiques CNB, chargé de mission

- Syndicat de la magistrature :
  - Mme Sophie Legrand, secrétaire nationale
  - Mme Lucille Rouet, secrétaire nationale

- Syndicat des avocats de France :
  - Mme Carole Sulli, co-responsable de la commission « mineurs »
  - Mme Patricia Missiaen, SAF Bordeaux (présidente du CRIC, institut des mineurs de Bordeaux)

Experts et Universitaires

- M. Olivier Peyroux, sociologue + association Trajectoire

- Professeur Thierry Baubet, pédopsychiatre, Avicenne
- Professeur Marie-Rose Moro, pédopsychiatre, Maison de Solenn (Cochin)

Déplacement Val d'Oise (5, 6 et 8 janvier 2021)

- Services de l'Etat
  - M. Amaury de SAINT-QUENTIN, Préfet du Val d'Oise
  - M. Maurice BARATE, Secrétaire général de la préfecture
  - M. Patrick CALVEZ, Directeur des migrations et de l'intégration
  - Mme Chantal MENEGHETTI, cheffe du bureau du séjour
  - M. Luc RENARD, Directeur départemental adjoint, DDCS Val d'Oise
  - Mme Virginie AÏT ABDELKADER, Adjointe à la cheffe de pôle, Pôle Hébergement et politiques sociales, DDCS Val d'Oise
  - Mme Corinne LECHEVIN, Responsable du service accès et retour à l'emploi, UD Direccte Val-d'Oise
  - M. Frédéric LAUZE, DDSP du Val- d'Oise
  - M. Mickaël TREHEN, Directeur adjoint chargé du renseignement territorial, DDSP
  - Lieutenant-Colonel Stéphane BRUNET, commandement du groupement de la gendarmerie du Val-d'Oise
  - Mme Catherine BOUISSOU – Déléguée territoriale de la Protection judiciaire de la jeunesse
  - M. Charly FLERET, directeur de service à la PJJ, Responsable des politiques institutionnelles

- Tribunal judiciaire de Pontoise
  - Mme Danièle CHURLET-CAILLET, Présidente du TJ de Pontoise
  - M. Eric CORBAUX, Procureur de la République de Pontoise
  - Mme SINQUIN, première vice-présidente en charge de la coordination du tribunal pour enfants
  - M. Philippe LANGLOIS, juge des enfants
  - M. Abdel MAHI, procureur-adjoint,
  - M. Claudio DIAS, substitut du procureur, chef de la section des mineurs,
  - Mme Candice PROCHARET, directrice des services judiciaires de greffe en charge du TPE
  - Mme Karima DENIS, Greffière du service des mineurs
  - Mme Nolwenn BOURIC, juriste assistante

- Conseil départemental du Val d'Oise
  - Madame Michèle BERTHY, Vice-Présidente du Conseil départemental déléguée à l'Enfance, à la Famille et à l'Égalité Femmes-Hommes
  - Madame Solènne STEPHANT FAILLEAU, collaboratrice du cabinet
  - Monsieur Laurent SCHLERET, directeur général adjoint en charge des solidarités
  - Monsieur Jean-Michel LECOQ, directeur de l'enfance, de la santé et de la famille
  - Madame Monique VASSEUR, cheffe de service, secteur enfance à l'offre médico- sociale
  - Monsieur Laurent FAUQUET, responsable de la cellule de recueil et de traitement des informations préoccupantes 95 (CRIP) et de la cellule MNA
  - Madame Marianne DUCLOYER, responsable protection de l'enfance, en charge du suivi des MNA
  - Mme Frédérique POULAIN, chargée de mission MNA pour le CD 95

- Société civile
  - M. Rafaël LOPEZ-MURIEL, directeur-adjoint du pôle enfance parentalité de la Croix-Rouge française à Argenteuil, responsable du Lieu d'Accueil et d'Orientation, du Dispositif d'Insertion Sociale 95 et du Service Éducatif Mobile
  - Mme Pauline BEYDON, directrice de la maison d'enfants à caractère social Saint Jean à Sannois, Fondation apprentis d'Auteuil
  - M. Samir TAMINE, directeur de Garelli 95
  - M. Thierry VERNHES, directeur Pôle Enfance Parentalité et directeur territorial filière Protection de l'Enfance, Lieu d'accueil et d'orientation (LAO) de Taverny (site de la Croix Rouge)
  - Mme Estelle MONTEIL, responsable de service Lieu d'accueil et d'orientation (LAO)
  - Mme Ruzica USKOKOVIC, responsable de service pédagogique, Lieu d'accueil et d'orientation (LAO)
  - M. Kévin GNIMASSOU, responsable de service internat LAO
  - M. Jean-Hugues LAMY, médecin psychiatre au LAO

<u>Déplacement dans le Nord</u>

- Services de l'Etat
  - M. Nicolas VENTRE, secrétaire général adjoint de la préfecture du Nord
  - Mme Anne PENY, directrice de l'immigration et de l'intégration,
  - M. Samuel TOSTAIN, chef du bureau de l'admission au séjour
  - M. Jean GRIMM, coordonnateur interdépartemental des politiques migratoires
  - M. Daniel Lejeune, DDSP adjoint

- M. Alexandre Petit, Chef d'état-major
- M. Aurélien Cros, Chef de la division de la sécurité publique de Lille
- Mme Marie-Cécile PINEAU, Déléguée territoriale PJJ
- Mme Sandrine LAMBIN, Conseillère technique

- Tribunal judiciaire de Lille
  - Mme Carole ETIENNE, procureure de la République ;
  - Mme Véronique ISART, première vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants, coordonnatrice du TPE
  - Mme France BETTON, vice-présidente, chargée notamment des tutelles « mineurs »
  - M. Arnaud GILQUIN-VAUDOUR, juge, chargé notamment des tutelles « mineurs »
  - M. Eric FOUARD, procureur adjoint, chef de la division action publique générale
  - M. Pierre GOUPILLAUD, substitut, chef de la section des affaires civiles et des personnes protégées (SACPP)
  - M. Florian LIEVENS, chargé de mission, rattaché au pôle de la famille (service tutelles mineurs)
  - Mme Céline VERCANT, contractuelle, rattachée au pôle de la famille (service tutelles mineurs)
  - Mme Mouzayan PELISSIER, juriste assistante, rattachée à la section des mineurs du parquet

- Conseil départemental du Nord
  - Mme Anne DEVREESE, DGA délégué enfance, famille, jeunesse
  - Mme Juliette SINGER, directrice adjointe enfance, famille, jeunesse
  - Mme Camille NOUTEHOU, responsable du pôle droits et protection des MNA, direction enfance, famille, jeunesse

- Société civile
  - M. Pascal QUESQUE, responsable du service évaluation des MNA, association SPRENE
  - Mme Aurélie BOULESTEIX, coordonnatrice du groupement momentané d'entreprise (GME) alefpa- temps de vie-asr
  - M. Christian LAROYE, coordonnateur dispositif Temps de vie des jeunes MNA
  - Mme Fatima LANDY, cadre supérieur pôle enfance Grand Sud EPDSAE, responsable du SAMNA

Déplacement à Paris

- Services de l'Etat
  - Mme Magali CHARBONNEAU, Préfète de Paris
  - M. Jean-Paul Pecquet, Directeur adjoint de la DSPAP
  - M. Alexandre Nascioli, Chef du département analyse et méthodes, état-major
  - M. Yves Crespin, Sous-directeur lutte contre l'immigration irrégulière, DSPAP, PP
  - Mme Albane Pichon, cheffe du département de lutte contre la criminalité organisée, SD lutte contre l'immigration irrégulière, DSPAP, PP
  - M. Christian Meyer, sous-directeur de la sous-direction Régionale de la Police des Transports (SDRPT), DSPAP, PP
  - M. Pierre Cabon, Chef de la Sûreté régionale des transports, sous-direction Régionale de la Police des Transports (SDRPT), DSPAP, PP
  - Mme Emmanuelle Oster, Commissaire divisionnaire 18è
  - Dr Luc GINOT, directeur de la santé publique de l'ARS IDF
  - Mme Barbara BERTINI, Coordinatrice régionale des Permanences d'Accès aux Soins de Santé (PASS) franciliennes
  - Mme Sylvie VELLA, DTPJJ
  - Mme Nathalie JAFFRE, Directrice EPM de Porcheville
  - Mme Catherine CERVERA, directrice du SE-EPM de Porcheville (PJJ)

- Tribunal judiciaire de Paris
  - M. Stéphane Noël, Président du TJ de Paris
  - M. Rémi Heitz, Procureur de la République du TJ de Paris
  - M. Bouroz, procureur de la république adjoint (division action publique générale)
  - Mme Wipf, cheffe de la section des mineurs au parquet de Paris
  - Madame Bruston, coordonnatrice du TPE
  - Madame Crebassa, vice-présidente au pôle famille et état des personnes

- Ville de Paris
  - Mme Dominique VERSINI, Adjointe à la maire de Paris, chargée des droits de l'enfant et de la protection de l'enfance
  - M. Nicolas NORDMAN, Adjoint à la maire de Paris, chargé des questions de sécurité
  - M. Eric LEJOINDRE, Maire du 18è arrondissement
  - Mme Marie DAUDE, SGA

- Mme Jeanne SEBAN, directrice de la DASES et du CASVP
- Mme Anne-Laure HOCHEDEZ, Sous-directrice PE
- Mme Julie BASTIDE, adjointe à la sous-directrice de la prévention et de la protection de l'enfance
- Mme Anne-Sophie TISSIER, collaboratrice de la SGA

- Mme Laëtitia Sorlat - directrice du pôle MNA 75 Croix rouge française - arrivée à la Croix rouge en janvier (ex FTDA)
- M. Sofiane Ellouze - directeur adjoint DEMIE

Déplacement en Seine-Saint-Denis

- Services de l'Etat
  - M. Georges-François LECLERC, Préfet de Seine-Saint-Denis
  - Mme Valérie REGNIER, directrice des migrations et de l'intégration
  - M. Jacques FLEURY, Adjoint au chef de bureau
  - Mme Marion ABDOU, Adjointe au chef de bureau
  - Mme Marie-Paule BELLEC, référente admission exceptionnelle
  - Mme Marine CASILLAS-MATHIEU, cheffe du bureau de l'asile
  - M. Bajy RIAHI, chef du bureau de l'accueil
  - M. Ilyes BOUKHAMI, chef du bureau de l'éloignement
  - Mme Valentine HEMARD, cheffe du bureau du contentieux
  - Mme Anouck Fourmigué, Commissaire de Police d'Aubervilliers

- Tribunal judiciaire de Bobigny
  - Mme Fabienne KLEIN DONATI, Procureure de la République
  - M. Peimane GHALEH-MARZBAN, président
  - Mme Muriel EGLIN, 1ère vice-présidente chargée du TPE
  - Mme Julie MOREL, vice-procureure de la République
  - M. Luc SALEN, Procureur de la République adjoint

- Conseil départemental de Seine-Saint-Denis
  - M. Frédéric Molossi, vice-président du conseil départemental, chargé de l'enfance et de la famille
  - Mme Marine Lambert, Conseillère technique du Président du Conseil départemental

- Mme Déborah Dupas, chargée de mission auprès du Vice-président chargé de l'enfance et de la famille
- M. Pierre Stecker, Directeur de l'enfance et de la famille
- Mme Lucie Debove, cheffe du service ASE
- Mme Isabelle Poulain, responsable de la CAMNA

- Mme Stéphanie Leroux, directrice du pôle MNA 93, Croix Rouge 93
- M. Lotfi Amri, directeur adjoint

- Groupe SOS
  - M. Yann Lecouturier, directeur MNA 93

<u>Auditions à distance pour l'Ille-et-Vilaine</u>

- Services de l'Etat
  - M. Emmanuel BERTHIER, Préfet de la région Bretagne
  - M. Ludovic Guillaume, Secrétaire général
  - M. Gérard Martin, Directeur des étrangers de France +
  - Mme Brigitte Cantet, adjointe au bureau du séjour
  - M. Pascal Vidot, directeur adjoint des étrangers
  - Mme Marie-Line HANICOT, Directrice interrégionale des services pénitentiaires (DISP)
  - Mme Marie-Anne GANAYE, cheffe du Département Sécurité Détention (DSD), DISP
  - Mme Elisabeth JAGOT, chargée des politiques sociales, familiales et partenariales au sein du Département des Politiques d'Insertion, de Probation et de Prévention de la Récidive, DISP
  - M. François Angelini, Directeur zonal de la sécurité publique

- Tribunal judiciaire de Rennes
  - M. Olivier JOULIN, président du TJ
  - Mme Agnès AL TAKARLI, juge des enfants coordinatrice, spécialisée MNA
  - M. Philippe Astruc, PR
  - Mme Anne-Lyse JARTHON, Vice Procureure

- Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine
  - Mme Véra BRIAND, vice-présidente
  - Mme Véronique Lecomte-Tribéhou, DGA
  - Mme Véronique Le Guernigou, directrice enfance famille
  - Mme Martine Le Thénaff, directrice pôle territoire
  - M. Cyrille Boutin, directeur agence du pays de Rennes
  - Mme Marianne Habert, responsable de la MMNA
  - M. Maoud Saïdi, adjoint à la responsable de la MMNA

- Unité médico-judiciaire du CHU de Rennes
  - Docteur Renaud Bouvet, chef de l'UMJ

Déplacement en Gironde du 5 au 7 janvier

- Services de l'Etat
  - Mme BUCCIO préfète de région
  - M. NOEL du PEYRAT secrétaire général de la préfecture du département de Gironde
  - Mme MAZAUD adjointe au directeur des migrations et de l'intégration
  - M. DUFOUR chef de bureau de l'admission au séjour des étrangers
  - M. MAIRESSE DDSP 33
  - M. JOSEPH adjoint au chef de la sureté départementale

- Conseil départemental 33
  - M. GLEYZE président du Conseil départemental
  - Mme AGULLANA Conseillère départementale
  - Mme L'HOUR-CLAVEL directrice de l'enfance et de la famille
  - Mme MAISONNEUVE cheffe de service adjointe de l'ASE et de la famille
  - M. MONPERRUS chef de service de la Maison départementale des mineurs

  - M. Philippe ELLIAS, directeur COS, Service d'Accueil et d'Evaluation des MNA (SAEMNA)

- Tribunal judiciaire de Bordeaux
  - Philippe DELARBRE, Président
  - Denis ROUCOU, 1er VP pénal

- Bernard TAILLEBOT, 1er VP civil
- Cécile SIMON-ROUX, 1er VP en charge de l'instruction
- Laurent GEBLER 1er VP en charge du tribunal pour enfants
- Sandra HIGELIN VP
- Mme Frédérique PORTERIE, PR
- Rachel BRAY, Procureur adjoint
- Christine CAMPAN, VPR
- Guillaume PUYGRENIER, substitut
- Marine LACROIX, VPSG
- Laure VUITTON, VPRSG

- Société civile
  - Therry PERRIGAUD, directeur général Association Rénovation
  - Caroline FIEROBE, directrice générale adjointe Rénovation
  - M. Vincent ETCHEVERRY, directeur Association Rénovation Foyer R D'Accueil
  - M. Rabah BOUCIF, directeur adjoint Association Rénovation Foyer R D'Accueil
  - Mme Mélanie CAYROU, éducatrice spécialisée Association Rénovation Foyer R D'Accueil
  - Mme Elsa SAVINO, éducatrice spécialisée Association Rénovation Foyer R D'Accueil
  - Mme Aurélie VERNAY, éducatrice spécialisée Association Rénovation Foyer R D'Accueil
  - Mme Pauline SCHWARTZ, infirmière Association Rénovation Foyer R D'Accueil
  - M. FAVAREL, médecin coordinateur
  - Mme Magaly VENGUD, assistante sociale
  - Mme MARIKO-Aichatou, psychologue
  - Mme Estelle HAREL, juriste
  - M. Frédéric LABES, chargé d'insertion professionnelle
  - M. Walter ALBARAN, chargé de logement
  - M. Erwan GRASMENIL, professeur de français

<u>Déplacement dans les Bouches-du-Rhône du 12 au 14 janvier</u>

- Services de l'Etat
  - M. MIRMAND préfet de région
  - Mme TRIGNAT secrétaire générale de la préfecture 13
  - M. LEGROS directeur de la DMIN (migrations, intégration et nationalité)
  - Mme ROBERT adjointe au directeur

- M. JUE chef de bureau à la DMIN
- Mme CAMILLERI préfète de police
- M. MAZOYER DDSP 13
- Général Le FLOC'H commandant le groupement de gendarmerie 13
- M. LECONTE des FLORIS DZPAF adjoint
- M. BOLFF SZRT adjoint

- Conseil départemental des Bouches-du-Rhône
  - Mme VASSAL présidente du conseil départemental
  - Mme DEVESA Conseillère départementale
  - M. de CIBON, directeur général des services
  - M. CAMPARIOL, DGA Solidarité
  - Mme FOULON, directrice de l'enfance et de la famille
  - Mme SIMON, directrice adjointe
  - M. LHAMARI, éducateur

  - Groupe Association Départementale pour le Développement des Actions de Prévention (ADDAP 13)
    - M. David LE MONNIER, directeur général adjoint, pôle MN

  - PASS Mère-Enfant de l'APHM
    - Dr Remi LAPORTE, Coordination des PASS en PACA

- Tribunal judiciaire de Marseille
  - Pour le Siège :
    - Mme Laurence BELLON, 1ère vice-présidente coordonnatrice du TPE,
    - Mme Marion LOZACHMEUR, Vice-présidente au TPE
  - Pour le Parquet :
    - Mme Dominique LAURENS, Procureure de la République,
    - Mme Sylvie ODIER, Procureure adjointe chargée du parquet des mineurs

- Société civile
  - Réseau d'Accueil des Minots Non Accompagnés (RAMINA)
    - Mme Emilie EDELMAN, présidente

- Mme Anaïs BARREAULT, bénévole
- Mme Isabelle DASSONVILLE, bénévole
- Alexis, Alix, Romain, bénévoles
- Groupe de Jeunes MNA : Issouf, Aboubacar, Soumaïla, Mohamed, Lamine, Chemsidine

Déplacement à Toulouse du 9 au 11 janvier

- Services de l'Etat :
  - M. Etienne GUYOT préfet de région
  - M. Denis OLAGNON secrétaire général de la préfecture
  - M. Marc TSCHIGFFREY directeur de cabinet
  - Mme Catherine GALINIE directrice des migrations et de l'intégration
  - Mme Marie-Christine MARTY adjointe à la directrice
  - Mme CREMEL responsable cellule « admission exceptionnelle au séjour »
  - Mme Montserrat DUCASSE référente « fraude »
  - Commissaire GOUDARD chef SRRT 31
  - Commissaire AUDIGIER DDSP 31 adjointe
  - Commissaire SANTAGA chef du Sûreté départementale 31
  - Commandante QUANTINET adjointe au chef d'état-major
  - Commandant MALAURIE directeur adjoint DIDPAF
  - Commandant ROUCAN BMR –PAF

- Conseil départemental de Haute-Garonne
  - M. MERIC président du CD 31
  - M. SIMION vice-pt du CD 31
  - Mme DESFOURS directrice « Enfance-famille »
  - Mme CERES directrice-adjointe Aide sociale à l'enfance
  - M. RAMINET chef de service du SAMI
  - M. AIT-SAIO adjoint au chef du SAMI

  - DDAOMI
    - M. CASTELLS DDAOMI
    - M. TREBEL DDAOMI

- Tribunal judiciaire de Toulouse
  - M. Xavier PAVAGEAU président
  - M. Dominique ALZEARI procureur de la République
  - Mme Odile BARRAL 1ere vice-présidente enfants
  - Mme Marie Valérie ALBERT Secrétaire générale présidence
  - Mme Céline GRZESZCZAK, juge des enfants (spécialisée MNA)
  - Mme Solène TORS Juge des enfants (spécialisée MNA)
  - Mme Roseline GONLE-LHUILLIER, vice-présidente (tutelles des mineurs)
  - M. Antoine LEROY procureur de la République adjoint (pôle des mineurs)

- Société civile
  - Collectif Enfance 31
    - Mme Sophie CHATTON, membre
    - Mme Nathalie MOURET, membre
  - Médecins du Monde
    - Mme Léa GIBERT, coordinatrice régionale Midi-Pyrénées
    - Docteur Maya LAPORTE-VERGNE, référente programme MNA
  - Cimade
    - Pierre Grenier, délégué Sud-Ouest

<u>Déplacement à Nantes du 9 au 11 mars</u>

- Services de l'Etat
  - M. Didier MARTIN préfet de région
  - Mme CHAIB sous-préfet chargée de mission
  - M. DRAPE directeur de cabinet
  - Mme VIGUIE directrice de la DMI (direction des migrations et de l'intégration)
  - M. FROUIN adjoint DMI
  - Mme PACOR cheffe du bureau « asile » à la DMI
  - Mme PERBAL cheffe du bureau du contentieux et de l'éloignement
  - M. FAYET adjoint à la cheffe du bureau « séjour »
  - M. POUVREAU responsable du pôle AES et pré-contentieux
  - Mme MARAIS pôle AES et pré-contentieux
  - Mme BOYERE rédactrice au bureau contentieux et éloignement

- Police de l'air et des frontières (PAF)
  - Commandant TASSET directeur
  - M. COLLIN adjoint au directeur
  - M. LEBLON chargé des analyses concernant les MNA au sein de la cellule fraude documentaire
- DDSP
  - Commissaire div. LACOUR adjoint au directeur départemental
  - Capitaine LERAY cheffe du groupe d'appui judiciaire
  - M. AUBRY enquêteur

- Conseil départemental de Loire-Atlantique
  - M. GROSVALET, président
  - Mme PADOVANI vice-présidente chargée de la protection de l'enfance
  - M. LUCAS directeur général des services
  - Mme LOBATO-LESOUDIER directrice générale adjointe enfance-famille
  - Mme SUAUD Cheffe du service MNA

  - Association Saint-Benoît Labre
    - M. BONNET responsable du pôle protection de l'enfance de l'association Saint Benoît Labre (SBL)

- UMJ Nantes
  - Docteur CLEMENT, chef de service
  - Docteur DUCLOYER

- Société civile
  - Médecins du Monde
    - M. Mathieu QUINETTE, coordinateur du programme MNA,
  - Réseau Education sans Frontières
    - Mme Annie HETRY, présidente CEESCS/RESF 44
  - La Cimade
    - Mme Françoise VAN HOOLAND, bénévole
    - Mme Ghislaine PACAUT, bénévole
  - Le Collectif Hébergeurs Solidaires
    - Mme Dominique PEREZ, membre

- Ecole Hors les Murs
  - Mme Lisa GUILLAUME, membre
- Ecole de l'Education Populaire
  - Mme Jeannine VALIGNAT, membre
- EGIDE 44
  - Mme Christine BERNAZEAU, membre

Auditions à distance

- Rhône
  - Préfecture du Rhône
    - M. Thierry Suquet, Préfet délégué sécurité 69
    - Commissaire Picot, chef d'état-major DDSP69

- Alpes-Maritimes
  - Services de l'Etat :
    - M. Philippe LOOS, SG préfecture
    - M. Thierry BUIATTI, Directeur de la réglementation, de l'intégration et des migrations à la préfecture
    - Mme Emmanuelle JOUBERT, Commissaire divisionnaire, DDPAF Alpes-Maritimes
  - Conseil départemental des Alpes-Maritimes :
    - Mme Annie SEKSIK, Directrice enfance au CD
    - M. William LALAIN, Adjoint à la directrice de l'enfance au CD

- Savoie
  - Services de l'Etat
    - Mme Juliette PART, SG de la préfecture de Savoie
    - M. Rémy MENASSI, Directeur de la citoyenneté et de la légalité
  - Conseil départemental de Savoie :
    - Mme Anne TROADEC, DGA
    - Mme Christelle DEL ROSARIO, Directrice départementale Enfance, Famille

Autres

- Docteur Bourokba, chef de l'Unité médico-judiciaire de l'hôpital de Garches
- Professeur Pauline Saint-Martin, cheffe UMJ de Tours