

Rapport de

Madame Isabelle DEBRÉ
Sénateur des Hauts-de-Seine

Parlementaire en mission
auprès du
Garde des Sceaux,
Ministre de la Justice et des Libertés,

LES
MINEURS
ISOLÉS
ÉTRANGERS
EN
FRANCE



Mai 2010

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

Paris, le 18 DEC. 2009

1925 / 09 / SG

Madame la Présidente,

Chère amie,

Depuis plusieurs années, la France est confrontée à l'entrée irrégulière sur le territoire national de plusieurs milliers de mineurs étrangers isolés. Ils étaient près de 6000 en 2008 dont 1100 ayant pénétré en France métropolitaine durant cette seule année. 40 % d'entre eux étaient originaires des pays de l'Est dont 17 % de Roumains.

Cette population est diverse : exilés qui fuient leur pays pour des raisons politiques, enfants abandonnés voire envoyés par leurs parents confrontés à la misère, mineurs exploités par des filières mafieuses, fugueurs, errants, tous sont confrontés à la précarité affective et matérielle.

Je souhaite que les pouvoirs publics s'organisent pour faire face à ce grave problème.

Le ministère de la justice étant particulièrement concerné, j'ai décidé de vous nommer en qualité de parlementaire en mission auprès de Madame Michèle ALLIOT-MARIE, Ministre d'État, Garde des sceaux, Ministre de la justice et des libertés. Votre mission consistera à dégager les voies et moyens pour progresser dans les directions suivantes :

- revoir l'articulation des compétences de l'État et des départements, notamment celles issues de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, et assurer une répartition plus équilibrée entre les départements de l'accueil des mineurs étrangers isolés, qui pèse aujourd'hui essentiellement sur les départements dans lesquels un aéroport est implanté ;

- parvenir à une meilleure articulation entre les compétences du juge des enfants et celles du juge des tutelles, tous deux compétents pour statuer sur la protection de ces mineurs ;

Madame Isabelle DEBRÉ

Sénatrice

Vice-présidente de la commission des affaires sociales du Sénat

Palais du Luxembourg

15 rue de Vaugirard

75291 PARIS CEDEX 06

- faciliter la conclusion d'accords bilatéraux sur le modèle de celui signé avec la Roumanie en 2003 tout en réfléchissant à un accord plus global impliquant les Etats membres de l'Union européenne, comme le suggère notamment l'Espagne ;

- augmenter l'efficacité de la procédure de réacheminement (en 2008, sur 1092 procédures engagées, seulement 341 ont abouti) et accorder une attention toute particulière à Mayotte qui comptait à elle seule plus de 1600 mineurs étrangers isolés en 2008 ;

- garantir que les mineurs étrangers isolés retenus en zone d'attente dans les aéroports, notamment celui de Roissy, sont strictement séparés des adultes ;

- développer le nombre et la formation des administrateurs ad hoc, dont la fonction a été instituée par la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale et qui sont actuellement trop peu présents dans les procédures, malgré une amélioration constatée en 2009 ;

- concevoir des dispositifs de placement qui limitent les fugues, celles-ci, très nombreuses (plus de 40 % des placements), mettant en péril la sécurité des mineurs à nouveau livrés à eux-mêmes ou aux réseaux de traite des mineurs ;

- parvenir à déterminer de la manière la plus exacte possible l'âge des mineurs étrangers isolés, l'expertise osseuse actuellement pratiquée ne suffisant pas à l'établir avec toute la précision requise.

Pour accomplir cette mission, un décret vous nommera, en application des dispositions de l'article L.O. 297 du code électoral, en mission auprès de Madame Michèle ALLIOT-MARIE, Ministre d'État, Garde des sceaux, Ministre de la justice et des libertés.

Vous disposerez, autant que de besoin, de l'appui des directions et services de la Chancellerie, notamment la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

Vous voudrez bien remettre vos propositions avant le 31 mars prochain.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes respectueux hommages.

Dei tui

Fillon

François FILLON

SOMMAIRE

LETTRE DE MISSION2

INTRODUCTION6

I. UN PHENOMENE DIFFICILE A APPREHENDER 10

1. DES PREMICES DU PHENOMENE AU MILIEU DES ANNEES 80 A L'INSTALLATION DE CELUI-CI A L'AUBE DES ANNEES 2000	11
2. DEFINITION ET CONTOURS DU PHENOMENE	15
3. QUI SONT CES MINEURS ISOLES ETRANGERS ?	16
a. <i>Les raisons de la migration</i>	16
b. <i>Projets individuels et profils de mineurs isolés étrangers</i>	18
4. HISTOIRES DE VIE ET PARCOURS DE MIGRATION	19
5. L'ARRIVEE EN FRANCE DE CES MINEURS	19
a. <i>Des voies d'entrée qui rendent difficile la connaissance du phénomène</i>	19
b. <i>Les autres moyens pour approcher la réalité du phénomène</i>	21
6. QUELQUES CHIFFRES ET CARACTERISTIQUES CONCERNANT LES MINEURS ISOLES ETRANGERS PRESENTS EN FRANCE	21

II. DE L'ENTREE SUR LE TERRITOIRE A LA PRISE EN CHARGE AU LONG COURS : A CHAQUE ETAPE UNE PLURALITE D'ACTEURS ET DE NOMBREUSES QUESTIONS23

1. L'ENTREE EN FRANCE	23
a. <i>L'intervention de l'administrateur ad hoc</i>	23
- <i>La désignation et la mission de l'administrateur ad hoc</i>	23
- <i>Etendre la mission de l'administrateur ad hoc</i>	25
b. <i>Le maintien en zone d'attente</i>	26
2. L'ACCUEIL : LE STATUT DES MINEURS ISOLES ETRANGERS	28
a. <i>La réalité de la minorité</i> :	28
- <i>La preuve par les « papiers »</i>	28
- <i>l'estimation de l'âge</i>	29
Des méthodes disparates.....	29
De l'estimation à l'évaluation.....	30
Nécessité d'harmoniser	31
b. <i>Reconnaître une situation de droit : les rôles respectifs du juge des enfants et du juge des tutelles</i>	32
- <i>Le rôle du Juge des enfants</i>	33
Une saisine nécessaire ?	33
Une compétence suffisante ?	34
- <i>Le rôle du Juge des tutelles</i>	34
- <i>La délégation de l'autorité parentale</i>	35
- <i>Des pratiques à harmoniser</i>	35
3. ACCUEILLIR PHYSIQUEMENT :	38
a. <i>Eviter les fugues</i>	39

	- Les différentes causes de fugues	39
	- Les éléments d'évaluation du risque.....	39
b.	Les étapes de l'accueil.....	40
	- La mise à l'abri.....	40
	- L'évaluation et l'orientation.....	42
	- L'accueil à plus long terme.....	43
c.	Les jeunes majeurs	45
4.	L'ARTICULATION ETAT/ DEPARTEMENTS	46
	a. La situation des départements concernés	46
	b. Les organisations et coordinations mises en place dans et par les départements concernés	48
5.	LA SITUATION PARTICULIERE DE CERTAINS DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER	60
	a. Mayotte.....	60
	- Les mineurs isolés étrangers à Mayotte, une situation particulièrement préoccupante.....	62
	- Des réponses à inventer et à coordonner.....	66
	- Renforcer le dialogue avec l'Union des Comores.....	68
	b. La Guyane :	72
	- Les relations avec le Suriname	74
	- Les relations avec le Guyana	75
	- Les relations avec le Brésil.....	76
	- L'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers en Guyane	77
6.	LES MINEURS ISOLES ETRANGERS ORIGINAIRES DE ROUMANIE. A SITUATION PARTICULIERE REPOSE SPECIFIQUE : L'ACCORD FRANCO-ROUMAIN.....	78

III. DES REPONSES A AJUSTER ET A COORDONNER.....83

1.	UNE ORGANISATION ADAPTEE.....	83
	a. La répartition des missions.....	84
	b. Les plateformes opérationnelles territoriales.....	84
	c. Une plateforme interministérielle	85
	d. Un fonds dédié	87
2.	UN PHENOMENE EUROPEEN QUI APPELLE DES REPONSES EUROPEENNES	89
	a. S'inspirer d'expériences de nos voisins européens.....	89
	- En Espagne	89
	Le cadre juridique	89
	Les différentes étapes :	91
	Les conventions bilatérales.....	93
	- En Italie	95
	Le droit commun des mineurs non accompagnés en Italie	95
	L'accord spécifique de l'Italie avec la Roumanie.....	97
	b. Elaborer des réponses au niveau européen	99
	- L'Union européenne : le programme de Stockholm.....	100
	- La Direction générale « Justice, Liberté et Sécurité » de la Commission européenne	101
	- Le Conseil de l'Europe.....	104

CONCLUSION..... 107

PROPOSITIONS 108

ANNEXES113

INTRODUCTION

Parlementaire en mission auprès de Madame Michèle ALLIOT MARIE, Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés, par décret du Premier Ministre en date du 18 décembre 2009, il m'a été demandé de conduire une mission sur les mineurs étrangers isolés (MEI) présents sur le territoire français.

Cette mission vise « à dégager les voies et moyens pour progresser dans les directions suivantes :

- revoir l'articulation des compétences de l'Etat et des départements, notamment celles issues de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, et assurer une répartition plus équilibrée entre les départements de l'accueil des mineurs étrangers isolés, qui pèse aujourd'hui essentiellement sur les départements dans lesquels un aéroport est implanté ;
- parvenir à une meilleure articulation entre les compétences du juge des enfants et celles du juge des tutelles, tous deux compétents pour statuer sur la protection de ces mineurs ;
- faciliter la conclusion d'accords bilatéraux sur le modèle de celui signé avec la Roumanie en 2003 tout en réfléchissant à un accord plus global impliquant les Etats membres de l'Union européenne, comme le suggère notamment l'Espagne ;
- augmenter l'efficacité de la procédure de réacheminement (en 2008, sur 1092 procédures engagées, seulement 341 ont abouti) et accorder une attention toute particulière à Mayotte qui comptait à elle seule plus de 1600 mineurs étrangers isolés en 2008 ;
- garantir que les mineurs étrangers isolés retenus en zone d'attente dans les aéroports, notamment celui de Roissy, sont strictement séparés des adultes ;
- développer le nombre et la formation des administrateurs ad hoc, dont la fonction a été instituée par la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale et qui sont actuellement trop peu présents dans les procédures, malgré une amélioration constatée en 2009 ;

- *concevoir des dispositifs de placement qui limitent les fugues, celles-ci, très nombreuses (plus de 40% des placements), mettant en péril la sécurité des mineurs à nouveau livrés à eux-mêmes ou aux réseaux de traite des mineurs ;*
- *parvenir à déterminer de la manière la plus exacte possible l'âge des mineurs étrangers isolés, l'expertise osseuse actuellement pratiquée ne suffisant pas à l'établir avec toute la précision requise. »*

Dans ce rapport sera plutôt préféré l'emploi du terme « mineurs isolés étrangers » (MIE) pour marquer la primauté de la notion d'isolement du mineur sur le fait qu'il soit étranger.

En effet, il apparaît clairement que la ligne directrice de nos réflexions devait d'abord prendre en compte la dimension humaine du phénomène, comme nous l'impose d'ailleurs la ratification par la France de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui rend juridiquement impossible de simples mesures d'expulsion des mineurs.

Ces travaux, menés dans un court laps de temps, permettent de dégager les grandes lignes suivantes :

- Ce phénomène apparu au milieu des années 90 a pris aujourd'hui une ampleur considérable, souvent méconnue, plus particulièrement dans certaines villes ou départements, métropolitains ou ultramarins, où il constitue à terme une véritable « bombe à retardement sociale ».
- L'absence d'outils statistiques permettant de mesurer toutes les composantes du problème rend aléatoire à la fois l'élaboration d'une politique à long terme mais aussi à court terme. Il convient donc de se doter rapidement d'un instrument de mesure simple à la disposition du Gouvernement et des acteurs concernés.
- L'Etat, jusqu'à aujourd'hui, n'a pas su définir une politique lisible et coordonnée pour exercer ses responsabilités en ce domaine. La charge des mineurs isolés étrangers revient à l'heure actuelle principalement aux départements qui n'ont eu d'autres choix que de parer au plus pressé, avec une implication financière de plus en plus lourde.

- Le traitement juridique du phénomène est complexe et nécessite une clarification des rôles des différents magistrats appelés à se prononcer sur les cas dont ils sont saisis.

Il convient de souligner que si la présence d'un mineur isolé étranger sur le territoire relève, par nature, d'un traitement judiciaire, la délinquance ne caractérise que très rarement et spécifiquement ces mineurs.

- La ratification de l'accord bilatéral avec la Roumanie, nécessaire, conduit à une évolution du traitement judiciaire des mineurs et a le mérite d'apporter une réponse circonstanciée à un phénomène persistant.
- A ce stade, l'Europe est globalement absente du débat français alors que la perméabilité de l'espace Schengen rend naturellement nécessaire une politique au moins concertée en ce domaine. Soulignons toutefois que la dimension européenne est plus affirmée en ce qui concerne la lutte contre les trafiquants et les exploitants de l'être humain.

En tout état de cause, c'est le pragmatisme qui doit nous guider pour :

- Evaluer l'ampleur du phénomène et en analyser les causes et les composantes
- Etudier les réponses mises en place concrètement par les services de l'Etat, des Départements et du ministère de la Justice
- Répondre à la mission confiée par le Premier ministre en proposant une série de mesures permettant de jeter les bases d'une politique efficace, susceptible d'être coordonnée avec les pays de l'Europe, et d'aider à réguler un phénomène à la fois dramatique sur le plan humain mais aussi porteur, à terme, si l'on n'y prend garde, de grandes difficultés.

Ce rapport présentera tout d'abord la situation telle qu'elle peut être mesurée et comprise aujourd'hui, puis s'efforcera d'analyser les pratiques existantes sur notre territoire, en Espagne et en Italie, et les questions qu'elles soulèvent, pour enfin

proposer un certain nombre de mesures dont il paraît important qu'elles ne puissent être assimilées à une « usine à gaz » ou conduire à une mauvaise utilisation des fonds publics.

Dans ce cadre, il faudra toujours conserver à l'esprit que la protection de l'enfant est un devoir majeur, non seulement inscrit dans les gènes de la République et de notre société, mais aussi qu'elle se situe au cœur des préoccupations de la Convention relative aux droits de l'enfant que la France, pays des Droits de l'Homme, s'est fait un honneur de ratifier.

Je tiens enfin à remercier ici tous ceux, ministres, parlementaires, élus, fonctionnaires, personnalités qualifiées et responsables d'associations qui m'ont prêté leur précieux concours, ainsi que les collaborateurs du Ministre de la Justice, en particulier Marie DERAÏN et du Sénat, sans l'implication desquels ce travail n'aurait pu être mené à bien.

I. UN PHENOMENE DIFFICILE A APPREHENDER

La France est confrontée à l'arrivée de mineurs isolés étrangers (MIE) depuis moins d'une quinzaine d'années. De nombreux acteurs, du secteur public comme du secteur associatif, s'investissent auprès de ces mineurs sur notre territoire. Cependant les pouvoirs publics n'ont pas véritablement su définir ni mettre en œuvre une politique globale claire et coordonnée. Nous nous trouvons donc face à un phénomène difficile à mesurer, que ce soit en raison de l'absence de statistiques que d'une terminologie dédiée.

Il est donc nécessaire de passer par une approche « historique » pour définir un vocabulaire approprié et identifier les contours du domaine étudié :

- Quelles sont les raisons de la migration de ces mineurs isolés étrangers ?
- Qui sont-ils ?
- Quels sont leurs parcours de migration ?

Il conviendra ensuite de présenter le vécu de ces mineurs à travers les conditions de leur arrivée et de leur accueil en France.

1. DES PREMICES DU PHENOMENE AU MILIEU DES ANNEES 80 A L'INSTALLATION DE CELUI-CI A L'AUBE DES ANNEES 2000

La présence des mineurs isolés étrangers en France est repérée au début des années 80 avec l'arrivée de jeunes Yougoslaves (Tziganes et Roms le plus souvent originaires de Bosnie et/ou de Serbie). A l'époque, la question de leur prise en charge suscite l'intérêt d'un nombre réduit de professionnels du champ éducatif.

A la demande du Ministère de la Justice, l'Éducation surveillée (devenue Protection judiciaire de la jeunesse en 1990) réalise des investigations auprès de ces populations. A Paris, un éducateur est désigné pour tenter d'exercer les mesures éducatives ordonnées par les magistrats du Tribunal de Grande Instance (TGI). Cette expérience, menée de 1981 à 1985, va permettre de mieux cerner les freins à l'accompagnement des mineurs isolés étrangers et d'expérimenter différents modes d'intervention.

L'évaluation de la notion de danger, telle que définie par les articles 375 et suivants du Code civil, provoque entre les professionnels un débat idéologique et juridique, en raison de l'inadéquation des critères d'évaluation de la notion de danger aux spécificités culturelles des communautés concernées : ces enfants ne sont pas à proprement parler «isolés » quand bien même ils ne seraient pas accompagnés par les personnes titulaires de l'autorité parentale.

Le phénomène des mineurs étrangers, arrivant sur le territoire français en étant réellement isolés, apparaît au milieu des années 1990. Les premiers travaux de réflexion sont initiés.

A Lille, à l'initiative du Directeur départemental de la Protection judiciaire de la jeunesse, un travail, avec tous les acteurs concernés, aboutit, au début des années 2000, à la création d'une plateforme de prise en charge, création formalisée en 2005 dans une convention.

L'arrivée de ces enfants va s'amplifier à partir de 1999 dans différents points du territoire : Paris, la Seine-Saint-Denis, le Nord et le Pas-de-Calais, les Bouches-du-Rhône et Lyon.

L'été 2001 à Paris marque une nouvelle étape, sous forme de polémique : des mineurs Roumains pillent les horodateurs. Les médias s'emparent du sujet. La problématique

est alors double : le trouble causé à l'ordre public et l'absence de protection à l'égard d'enfants exploités par des réseaux mafieux.

A la même époque, d'autres mineurs isolés étrangers sont présents à Paris et sur l'ensemble du territoire français. Outre les jeunes d'Europe de l'Est (Roumains -Roms ou non-, ex-Yougoslavie, Albanie), les mineurs isolés étrangers arrivent du Maghreb (en particulier du Maroc), du Moyen-Orient, d'Afrique subsaharienne et de Chine. Au début des années 2000, tout comme aujourd'hui, le prisme des jeunes Roumains donne une image inexacte de la situation des autres mineurs isolés étrangers qui ne sont que très exceptionnellement délinquants.

Dès l'apparition de ce phénomène, l'émotion est vive, les réponses apportées demeurent partielles et trop en réaction à l'événement.

Les pouvoirs publics tardent à engager une véritable réflexion de fond coordonnée. En effet, le traitement de cette problématique émergente s'avère complexe parce qu'elle se situe à la croisée de plusieurs législations et qu'elle relève de différents ministères : l'Intérieur, les Affaires étrangères, les Affaires sociales - en particulier le Logement- la Justice et le Secrétariat d'État pour la Lutte contre l'exclusion.

Les institutions et services tenus d'assumer des missions de protection de l'enfance, collectivités locales, services dépendant du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de la Justice se mobilisent. L'adaptation des moyens et des pratiques professionnelles s'impose devant la réalité et la spécificité des besoins, d'autant que le nombre de ces mineurs ne cesse de progresser.

L'absence de prise en compte de la dimension nationale de la question des mineurs isolés étrangers, liée au contrôle des flux migratoires, et le manque d'expression d'une volonté gouvernementale, font obstacle à une approche cohérente du phénomène. Chaque ministère envisage la problématique sous l'angle qui le concerne ; chaque institution tente une approche aussi pertinente que possible, mais sans rechercher la coordination nécessaire.

Progressivement en Ile-de-France, dans le cadre de partenariats logiques, les différents services publics et les collectivités locales s'organisent. Ils tiennent des

réunions exploratoires pour examiner des mesures préventives et répressives adaptées, susceptibles de contenir le phénomène. Un travail de concertation entre la Mairie de Paris, la Préfecture de Police, le Parquet de Paris, le Tribunal pour Enfants et l'Inspection d'Académie aboutit à un projet de création de structure d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers, inscrit à l'avenant du Contrat Parisien de Sécurité.

Progressivement, ce qui semblait relever d'une situation propre à la région parisienne, devient un problème national. Ainsi entre 1999 et 2001, le nombre de mineurs isolés étrangers accueillis dans le Nord est multiplié par quatre, passant de 94 à 384.

L'année 2002 enregistre des avancées significatives :

- En mars 2002, la loi relative à l'autorité parentale modifie l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Elle institue les administrateurs ad hoc en zone d'attente pour représenter le mineur isolé étranger.
- En septembre 2002, le dispositif expérimental dit « Versini »¹, piloté par la DASS (Direction des Affaires Sanitaires et Sociales) est mis en place.
- En octobre 2002, les missions et travaux de coopération avec la Roumanie débouchent sur la signature d'un accord intergouvernemental franco-roumain.

A partir de mars 2002, l'arrivée massive de mineurs chinois à Paris relance la polémique et met en exergue le risque d'instrumentalisation du système judiciaire et de la protection de l'enfance. Les dispositifs sont utilisés par des réseaux organisés à des fins économiques et d'acquisition de la nationalité française. L'arrivée de mineurs, via des réseaux chinois « consommateurs » de prises en charge, présentées sous forme de « prestations catalogue », commercialisées à leurs parents, soulève de nouvelles questions. Ce mode opératoire a été mentionné lors des auditions dans l'ensemble des départements les plus concernés par les mineurs isolés étrangers, à Marseille ainsi qu'à Lille.

¹ Le dispositif dit « Versini » a été mis en place à l'initiative de Dominique Versini alors Secrétaire d'Etat chargée de la lutte contre la précarité et l'exclusion. Financé initialement exclusivement par l'Etat, il prévoit une mise à l'abri des mineurs isolés étrangers et un premier temps d'accueil et d'orientation dans différents centres, avant une prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance. Ce dispositif s'est rapidement révélé sous dimensionné. L'Aide sociale à l'enfance a dû participer à l'accueil physique de ces mineurs et au financement de nouvelles réponses. Cet aspect est repris dans le chapitre II à propos de l'articulation de l'Etat et des Départements.

Dès 2003, les professionnels chargés de la mise en œuvre des dispositifs de la protection de l'enfance et les Conseils généraux d'Ile-de-France, tirent le signal d'alarme et dénoncent une « saturation » de leurs services. Ils ne parviennent plus à répondre à un nombre croissant de prises en charge qui se surajoutent à leurs missions.

Les deux départements les plus concernés sont Paris et la Seine-Saint-Denis.

Face à l'augmentation du nombre des mineurs isolés étrangers, les services de l'Aide sociale à l'enfance de ces départements mobilisent des moyens importants. La Direction des Affaires Sociales de l'Enfance et de la Solidarité (DASES) de Paris crée une Cellule destinée à l'Accueil des Mineurs Isolés Etrangers (CAMIE).

Parallèlement, l'Etat met en place des dispositifs particuliers :

- LAO : Lieu d'Accueil et d'Orientation confié à La Croix-Rouge à Taverny (95)
- Dispositif Versini : Organisation à Paris de la mise à l'abri des mineurs isolés étrangers présents dans les rues de Paris, en liaison avec plusieurs associations
- CAOMIDA : Centre d'Accueil et d'Orientation des Mineurs Isolés Demandeurs d'Asile à Boissy Saint Léger (94).

Les nombreuses prises en charge sont effectuées par les services de l'Aide sociale à l'enfance et des associations habilitées. Le budget à destination des mineurs isolés étrangers de la Direction de l'Action Sociale de l'Enfance et de la Santé (DASES) de Paris en 2003 était de 25 millions d'euros. Il est de 40 millions d'Euros en 2009 (15 millions d'euros en Seine-Saint-Denis en 2009).

En 2003, ces deux départements recevaient 50% des mineurs isolés étrangers se trouvant sur le territoire national, 30% à Paris et 20% en Seine-Saint-Denis.

En 2009, Paris et la Seine-Saint-Denis accueilleraient près des 2/3 des mineurs à l'arrivée en France.

Le département du Pas-de-Calais est, quant à lui, un territoire de transit : 2 250 mineurs ont traversé ce département en 2009, pour 20 placés au long cours dans des dispositifs de protection de l'enfance.

Les dispositifs sont aujourd'hui saturés et les réponses sont insuffisantes faute de moyens.

Avant d'aller plus loin, une définition des termes s'impose.

2. DEFINITION ET CONTOURS DU PHENOMENE

L'expression « mineur étranger non accompagné », utilisée en France jusqu'à la fin des années 1990, s'est révélée inappropriée : accompagnés à l'arrivée, certains de ces jeunes étaient laissés seuls par la suite. De cette définition, il aurait pu être déduit que la responsabilité juridique du mineur revenait à la personne accompagnante sans qu'elle soit, pour autant, son représentant légal.

Depuis la fin des années 90, la France retient les dénominations « mineur étranger isolé » ou « mineur isolé étranger » selon l'importance donnée à l'un ou l'autre des qualificatifs : étranger / isolé.

Parce que c'est d'abord l'isolement qui est pris en compte, la dénomination « mineur isolé étranger » (MIE) est utilisée par la plupart des acteurs.

Est isolée, une personne âgée de moins de 18 ans qui se trouve en dehors de son pays d'origine sans être accompagnée d'un titulaire ou d'une personne exerçant l'autorité parentale, c'est-à-dire sans quelqu'un pour la protéger et prendre les décisions importantes la concernant.

La Commission européenne utilise la dénomination de «mineurs non accompagnés». Une résolution du Conseil de l'Union européenne les définit comme « les ressortissants de pays tiers âgés de moins de 18 ans qui entrent sur le territoire des Etats membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux, de par la loi ou la coutume et tant qu'ils ne sont pas pris en charge par une telle personne »².

Le Conseil de l'Europe³ retient l'expression : « mineurs migrants non accompagnés ».

Cette définition ne désigne pas exactement le même public selon que les pays retiennent une approche stricte ou large de l'isolement. Ainsi, la Belgique, les Pays-Bas ou encore le Portugal estiment qu'un enfant voyageant avec un membre de sa

² Résolution du Conseil de l'Union Européenne du 26 juin 1997

³ Recommandation du Conseil de l'Europe du 12 juillet 2007

famille n'est pas « isolé ». En France cette question de la réalité de l'isolement se pose notamment pour les jeunes Roms ou Tziganes qui vivent dans des campements en communauté au sein desquels ils sont plus ou moins accompagnés.

Cet « accompagnement » ne suffit pas à les protéger puisqu'ils peuvent être contraints à voler, mendier ou se prostituer, exploités par des réseaux très organisés.

Si la notion de danger n'est pas nécessairement liée à celle d'isolement, notamment pour les plus âgés de ces mineurs qui, bien souvent, ont résisté à des mois de voyage dans des conditions parfois extrêmes, il est indéniable qu'ils se trouvent dans des situations de vulnérabilité qui peuvent fonder une mesure de protection, administrative ou judiciaire.

L'étude des causes des parcours migratoires permet de mesurer la gravité des situations de certains de ces mineurs et de comprendre combien il est nécessaire d'avoir une approche et des réponses individualisées.

Ce rappel historique et la justification d'un choix de définition permettent d'analyser les récits de ces mineurs et de répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les raisons de leur migration ?
- Qui sont ces mineurs isolés étrangers ?
- Quels sont les parcours de migration ?

3. QUI SONT CES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS ?

a. Les raisons de la migration

Les mineurs isolés étrangers arrivent sur le territoire pour des raisons précises même si leur destination n'était pas forcément la France à l'origine. C'est le travail d'accueil et d'orientation, exercé par les collectivités locales, les services de l'Etat et les associations, qui permet de les identifier et de les comprendre.

Une étude réalisée en 2002 par Angéline Etiemble⁴, les travaux de l'IGAS en 2005, les rapports d'activités ou autres documents plus techniques des associations⁵ rencontrés au cours de cette mission, s'accordent sur les grandes lignes d'une typologie des causes de la migration.

Cette typologie illustre les conséquences de l'accélération de la mondialisation qui expose les pays riches, notamment européens, aux pressions migratoires importantes liées à la situation économique, sociale ou politique du pays d'origine des migrants.

- Les exilés :
Mineurs qui viennent de toutes les régions ravagées par la guerre et les conflits ethniques.
- Les mandatés :
Mineurs dont le départ est incité, aidé voire organisé par leur famille (parents ou proches), afin de travailler, d'envoyer de l'argent, de poursuivre des études ou d'apprendre un métier. L'objectif secondaire peut être parfois de faire venir plus tard le reste de la famille.
- Les exploités :
Mineurs aux mains de trafiquants de toutes sortes, parfois victimes de la traite des êtres humains.
- Les fugueurs :
Mineurs quittant leur lieu de vie (parents, famille élargie, orphelinat) à cause de conflits ou de maltraitance.
- Les errants :
Mineurs déjà en situation d'errance dans leur pays d'origine pour certains depuis longtemps (plusieurs mois ou plusieurs années). Ils vivaient de la mendicité, de petits emplois de fortune, de délinquance, parfois de prostitution, et décident de venir en Europe dans l'espoir d'une vie meilleure. Ce sont des enfants « de la rue ».

⁴ Angéline Etiemble « Les mineurs isolés étrangers en France. Evaluation quantitative de la population accueillie à l'Aide sociale à l'enfance »

⁵ Rapport de la Croix-Rouge Française : « Les mineurs isolés en Zone d'Attente de Roissy-Charles de Gaulle en 2008 » / « Guide juridique de prise en charge des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile », mis à jour en Août 2009, de l'association France Terre d'Asile. / Rapport d'activités 2008 de l'Association Enfants du Monde Droits de l'Homme/

- Les rejoignants :
Mineurs rejoignant un membre plus ou moins proche de leur famille installée en Europe. Dans le cas d'un ascendant direct, le but peut être un regroupement familial déguisé ; mais il peut aussi s'agir d'un accueil beaucoup plus aléatoire qui, au gré des conditions d'accueil et/ou du hasard des rencontres, isole le mineur ou le met en danger.

b. Projets individuels et profils de mineurs isolés étrangers

La Croix-Rouge, présente dans la zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, a traduit ces catégories en termes de projet individuel, de « profils ».

- Les mineurs qui viennent pour une vie meilleure :
Ils veulent suivre des études ou travailler. Ces mineurs sont très motivés et « débrouillards ». Ils apprennent souvent le français très rapidement et développent des qualités professionnelles parfois exceptionnelles. En 2009 trois des meilleurs apprentis de France sont ou ont été des mineurs isolés étrangers.
- Les mineurs demandeurs d'asile :
Ils fuient des zones de conflit et d'instabilité, ils craignent pour leur vie et celle de leurs proches.
- Les mineurs venant rejoindre des parents ou d'autres membres de leur famille établis en Europe :
Ce sont souvent des enfants jeunes (moins de 10 ans).
- Les mineurs victimes de réseaux de traite des êtres humains :
Ils sont « repérés » sur la base d'indices convergents suivants : les arrivées en groupe, le bref séjour en zone d'attente, des disparitions rapides des lieux d'accueil.
- Les mineurs qui viennent travailler de façon temporaire :
Ils cherchent des emplois saisonniers peu qualifiés.
- Les touristes :
Ils viennent en Europe pour rejoindre un membre de leur famille parfois même leurs père ou mère. Circonspecte sur la réalité du motif du séjour, la police peut décider du maintien en zone d'attente.

4. HISTOIRES DE VIE ET PARCOURS DE MIGRATION

Ces deux mois d'entretiens et de rencontres ont été très riches humainement. Il ne semble pas envisageable d'aborder le sujet des mineurs isolés étrangers sans évoquer quelques « histoires de vie »⁶. Celles-ci attestent les épreuves, la dureté des parcours migratoires jalonnés bien souvent de maltraitance, des passeurs profitant sans vergogne de la vulnérabilité de ces mineurs. Présentées en annexe, elles expriment aussi le courage, la ténacité et la motivation dont ces jeunes font preuve. Ainsi à Taverny au L.A.O de la Croix-Rouge⁷ ou encore au Kremlin-Bicêtre au centre d'accueil d'Enfants du Monde Droits de l'Homme⁸, la capacité de ces jeunes à apprendre le français en un temps record impressionne.

Après avoir ébauché une typologie des mineurs migrants et mis en lumière leurs projets individuels de migration, il nous paraît nécessaire d'examiner leurs conditions d'entrée sur le territoire.

5. L'ARRIVEE EN FRANCE DE CES MINEURS

a. Des voies d'entrée qui rendent difficile la connaissance du phénomène

La mesure du phénomène des mineurs isolés étrangers est partiellement effectuée par les pouvoirs publics à partir des statistiques de la Police Aux Frontières (PAF) ; il s'agit du nombre de mineurs qui franchissent une frontière matérialisée par les cinq points d'entrée sur le territoire (99 % du total des mineurs interceptés aux frontières) soit : les aéroports de Roissy, Orly et Marseille, les ports de Marseille et de Sète.

⁶ Ces histoires de vie nous ont été communiquées par des associations et des Conseils généraux

⁷ Le Lieu d'Accueil et d'Orientation de Taverny accueille les mineurs à la sortie de la zone d'attente de l'aéroport Charles de Gaulle.

⁸ L'association Enfants du Monde Droits de l'Homme participe au dispositif dit Versini qui vise à mettre à l'abri et orienter les mineurs isolés étrangers qui sont à Paris.

La seule prise en compte de ces statistiques méconnaît deux phénomènes :

- Les entrées par la voie terrestre : les associations estiment que la moitié des arrivées se fait par cette voie. Ce chiffre est confirmé par les Conseils généraux, y compris celui de Seine-Saint-Denis qui accueille pourtant les mineurs isolés étrangers arrivant à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle.
Quand ils arrivent par la voie terrestre, les mineurs isolés étrangers sont repérés de différentes manières :
 - Ils s'adressent directement aux services compétents des Conseils généraux, des juridictions et des associations (Le DRIJE⁹ à Lille ou les associations effectuant des maraudes à Paris¹⁰) connaissant même parfois le nom des responsables.
 - Ils sont identifiés par les associations qui vont à leur rencontre.
- Les mineurs ont franchi la frontière en toute légalité puis sont « abandonnés » par la personne adulte qui les accompagnait : dans ce cas, ils se trouvent le plus souvent dans l'incapacité de présenter des documents d'identité ou d'autorisation de séjour alors qu'ils pouvaient les posséder au départ. Les services consulaires à l'étranger ne peuvent que difficilement conserver les demandes de visa qui prouveraient l'entrée régulière en France ou faciliteraient un nouvel établissement de papiers d'identité.

Propositions

Renforcer le contrôle des liens entre le mineur et l'adulte lors de la demande du visa et au départ.

Conserver et centraliser une trace des demandes de visas dans les consulats français.

⁹ DRIJE : le Dispositif Régional d'Information aux Jeunes Etrangers s'inscrit dans le cadre d'un protocole régional entre le FASILD (Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations), la Protection judiciaire de la jeunesse et l'ADNSEA (Association Départementale du Nord pour la Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte). L'objet de l'association : accueil, information, soutien juridique et administratif en direction des jeunes étrangers ou d'origine étrangère âgés de moins de 26 ans.

¹⁰ Hors La Rue, Enfants du Monde Droits de l'Homme ou France Terre d'Asile

b. Les autres moyens pour approcher la réalité du phénomène

Parmi les sources nationales fiables, nous trouvons :

- Les statistiques parcellaires concernant les demandes d'asile fournies par l'OFPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides).
- Les données non homogènes émanant des Conseils généraux et des juridictions.

Force est de constater que le phénomène nous échappe en partie. Un mineur isolé étranger peut être « comptabilisé » sur le territoire à différentes étapes de son parcours migratoire : ce pourrait être le cas d'un mineur afghan repéré une première fois en Seine-Saint-Denis, rejoignant Paris pour retrouver des compatriotes et partant ensuite à Calais dans l'espoir de rejoindre l'Angleterre.

Proposition

Mettre en place des outils d'observation et de statistique dont les données seraient centralisées par la plateforme interministérielle confiée à la Protection judiciaire de la jeunesse.

6. QUELQUES CHIFFRES ET CARACTERISTIQUES CONCERNANT LES MINEURS ISOLES ETRANGERS PRESENTS EN FRANCE

Le nombre de mineurs isolés étrangers présents sur le territoire en 2009 varie, suivant les sources, entre 4 000 et 8 000 ¹¹.

Si les pays d'origine sont très variés; le croisement des données, notamment des Conseils généraux, montre que les mineurs viennent majoritairement du Mali, d'Afghanistan, d'Inde, de Chine, des territoires palestiniens, du Congo, de la République démocratique du Congo, d'Angola, du Pakistan et du Maroc.

¹¹ 4 000 à 6 000 MIE se trouvent sur le territoire selon les conclusions rendues en novembre 2009 par le groupe de travail installé par Eric Besson, Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

4 000 MIE bénéficient d'une prise en charge par les services de l'Aide sociale à l'enfance selon l'Assemblée des Départements de France.

8 000 MIE se trouvent sur le territoire selon l'estimation haute des associations.

Selon les années et les départements, les nationalités sont plus ou moins représentées : la Seine-Saint-Denis recense peu d'Afghans contrairement au Pas-de-Calais et à Paris. La présence d'enfants Roms est spécifique à Paris.

Des événements ponctuels, comme la fermeture d'une structure d'accueil, influent parfois sur les flux migratoires d'un département : le département du Nord a connu en 2008 une affluence de mineurs originaires du Maroc suite à la fermeture de l'association « Jeunes Errants » à Marseille (en 2007 moins de cinq mineurs et vingt-neuf en 2009)¹², et en raison de la présence d'une communauté marocaine importante et organisée à Lille.

Un regard à l'échelle européenne permettra de la même façon d'apporter un éclairage : « Dis-moi ta destination, je te dirai de quel pays tu viens », a confié un responsable d'association. Ainsi les Afghans visent majoritairement l'Angleterre en passant par Calais, tandis qu'un Palestinien ou un Egyptien cherchera à rejoindre l'Allemagne.

On ne saurait consacrer un long développement à l'arrivée des mineurs isolés étrangers sans évoquer les « passeurs » dont l'action, outre l'aspect pénal, conditionne le projet de vie des mineurs à court ou moyen terme : il s'agit de rembourser le passeur en travaillant clandestinement dans des restaurants, ateliers de confection ou autres commerces dans lesquels le mineur est attendu. Souvent il cherche à rejoindre l'Angleterre ou une autre destination, comptant sur des compatriotes pour l'aider à trouver un travail. Quelquefois, par peur de représailles directes ou indirectes (sur les proches), le mineur se conforme aux exigences du passeur.

¹² Données recueillies et traitées par le Service Territorial Educatif d'Insertion (STEI) de la Protection judiciaire de la jeunesse de Villeneuve d'Ascq - Protocole d'accord dans le cadre de l'accueil et l'orientation des MIE dans le département du nord, signé en 2005.

II. DE L'ENTREE SUR LE TERRITOIRE A LA PRISE EN CHARGE AU LONG COURS : A CHAQUE ETAPE UNE PLURALITE D'ACTEURS ET DE NOMBREUSES QUESTIONS

Un grand nombre d'acteurs est concerné par l'entrée et la présence de mineurs isolés étrangers en France. Nous le verrons en suivant les différentes étapes qui jalonnent le parcours d'un mineur isolé étranger sur le territoire, qu'il passe par une zone d'attente à une frontière (ferroviaire, aéroportuaire ou portuaire) ou qu'il soit accueilli lors de son arrivée par les voies terrestres.

1. L'ENTREE EN FRANCE

La question de l'entrée sur le territoire ne se pose a priori que pour les mineurs isolés étrangers en zone d'attente. Comme pour les adultes, les conditions d'entrée imposent qu'un mineur puisse présenter un passeport et un visa¹³.

Si le mineur ne remplit pas ces conditions, il ne pourra donc accéder au territoire et sera maintenu en zone d'attente.

a. L'intervention de l'administrateur ad hoc

- La désignation et la mission de l'administrateur ad hoc

Depuis la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale¹⁴, le procureur de la République, saisi par la Police Aux Frontières, désigne un administrateur ad hoc. Mandaté pour assister le mineur -par définition dénué de capacité juridique- étranger

¹³ Article L211-1 du Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile (CESEDA).

¹⁴ Article 17 de la loi n°2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

isolé durant son maintien en zone d'attente, il assure sa représentation dans toutes les procédures administratives et judiciaires relatives à ce maintien¹⁵.

Les modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc sont précisées dans le décret d'application du 4 septembre 2003 et la circulaire du 14 avril 2005¹⁶.

Les associations qui interviennent en zone d'attente ou dans le cadre des demandes d'asile soulignent l'importance de cette fonction. L'association France Terre d'Asile évalue la rémunération d'une mission d'administrateur ad hoc à 350 €. La rémunération actuelle par désignation en zone d'attente est de 150 €, somme à laquelle s'ajoutent d'éventuels frais de déplacement. La question du montant de cette rétribution, au regard du contenu et de la durée, variable, de la mission, doit être posée.

Le rôle de l'administrateur ad hoc s'arrête dès que le mineur est autorisé à entrer sur le territoire ¹⁷ suivant la décision du Juge des libertés et de la détention. Dans la zone d'attente de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle, le service éducatif auprès du tribunal de Bobigny (SEAT) intervient et prend le relais auprès du mineur.

¹⁵ Article L.221-5 du CESEDA

¹⁶ Décret n° 2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc, institués par l'article 17 de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale ; Circulaire n° CIV/01/05 du 14 avril 2005 prise en application du décret relatif aux modalités de désignation des administrateurs ad hoc (2003) institués par la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

Les conditions d'inscription sur la liste sont les suivantes : être âgé de 30 ans au moins et 70 ans au plus, s'être signalé depuis un temps suffisant par l'intérêt porté aux questions de l'enfance et par ses compétences, avoir sa résidence dans le ressort de la Cour d'appel, ne pas avoir été l'auteur de faits ayant donné lieu à une condamnation pénale ou une sanction disciplinaire pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, ne pas avoir été frappé de faillite personnelle ou d'une autre sanction en application du livre VI du code de commerce relatif aux difficultés des entreprises. Pour qu'une personne morale (association) soit inscrite sur cette même liste, les dirigeants doivent remplir les deux dernières conditions. Les personnes physiques exerçant une mission d'administrateur ad hoc pour le compte d'une association sont soumises aux mêmes critères que les personnes physiques.

Décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008

¹⁷ Article L222-1 CESEDA (ex 35 quater)

Dans l'hypothèse où un mineur « est réclamé » par des adultes lors de son placement en zone d'attente ou de l'audience devant le juge des libertés et de la détention, le Service Educatif Auprès du Tribunal (SEAT), dans le cadre de sa mission d'aide à la décision du magistrat, instruit le dossier et propose une des options suivantes :

- La remise à la famille ou à la (ou aux) personne(s) qui réclame (nt) l'enfant parce qu'il n'y a pas d'hésitation sur le lien.
- La remise à la (aux) personne(s) qui réclame(nt) l'enfant : Elles offrent les garanties de représentation suffisantes ; une enquête vérifiera la réalité du lien avec l'enfant.
- Le placement auprès des services de l'Aide sociale à l'enfance, assorti d'une enquête sociale.

- Etendre la mission de l'administrateur ad hoc

Le mineur rencontre de nombreux intervenants : les agents de la police de l'air et des frontières, le juge des libertés et de la détention, un avocat, un médecin (cf. expertise osseuse), les éducateurs du service éducatif auprès du tribunal puis les personnels du lieu d'accueil (qui peut ne pas être définitif). L'administrateur ad hoc représente, assiste et « porte la parole » de l'enfant dès son arrivée. Il serait opportun que sa mission se poursuive au moins jusqu'à l'accueil physique du mineur afin d'assurer un relais approprié entre les professionnels, de garantir la sécurité et d'offrir au mineur un accompagnement adapté.

Proposition

Organiser les modalités de l'intervention de l'administrateur ad hoc jusqu'au moment de l'accueil physique du mineur (établissement ou famille).

- Assurer la formation des administrateurs ad hoc

En l'état, chaque association développe son programme de formation initiale et continue. Il serait pertinent que cet enseignement soit organisé et que son contenu soit défini.

Il conviendra de proposer, au travers de modules communs, une formation adaptée aux travailleurs sociaux (nombre de ceux rencontrés au cours de notre mission se sentent démunis dans ce domaine) afin de les sensibiliser aux problématiques complexes liées à l'arrivée et à la prise en charge des mineurs isolés étrangers.

Proposition

Développer une formation nationale des administrateurs ad hoc qui pourrait être assurée par l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse en lien avec les associations expérimentées.

Après avoir évoqué l'entrée du mineur sur le territoire, il est nécessaire de s'intéresser aux conditions du maintien des mineurs isolés étrangers en zone d'attente.

b. Le maintien en zone d'attente

Un mineur isolé étranger, dès que son âge est confirmé, ne peut faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière.

Il est maintenu en zone d'attente, suivant décision notifiée à l'administrateur ad hoc dans les 48h, pour une période pouvant aller jusqu'à 12 jours, voire 16 en cas de demande d'asile tardive. Les prolongations sont autorisées par ordonnances du Juge des libertés et de la détention.¹⁸

¹⁸ Article L222-1 et suivants du CESEDA

L'accès au territoire, avant le terme des quatre premiers jours, est possible sur décision administrative dans les cas suivants :

- erreur de la police
- raisons médicales
- demande d'asile formulée par le mineur « non manifestement infondée » selon décision du Ministère de l'Immigration après avis de l'OFPRA¹⁹
- situation de danger relevée par le Procureur de la République ou le Juge des enfants en raison de l'état psychologique du mineur ou de conditions de réacheminement dangereuses.

Les mineurs isolés étrangers de moins de treize ans sont hébergés la nuit à l'hôtel, dans l'enceinte de l'aéroport, avec une nurse mandatée par la compagnie aérienne par laquelle est arrivé l'enfant. C'était le cas d'une petite Sénégalaise âgée de neuf ans, rencontrée dans la zone d'attente de l'aéroport de Roissy, le 2 février dernier.

Malgré les demandes formulées par certaines associations, les mineurs de plus de treize ans ne bénéficient pas d'un lieu d'accueil séparé des majeurs dans la zone d'attente de Roissy.

Propositions

Organiser un espace strictement réservé aux mineurs dans les zones d'attente et les centres de rétention.

Réaliser notamment les travaux prévus dans la zone d'attente de l'aéroport Charles de Gaulle à Roissy.

¹⁹ Office Français de Protection des Réfugiés et les Apatrides : l'OFPRA est un établissement public doté de l'autonomie administrative et financière, chargé de l'application des textes français et des conventions européennes et internationales relatifs à la reconnaissance de la qualité de réfugié, d'apatride et à l'admission à la protection subsidiaire. 27,5 % des mineurs accueillis en zone d'attente en 2008 ont effectué cette démarche.

L'entrée d'un adolescent isolé étranger, que ce soit par une zone d'attente ou par les voies terrestres, soulève toujours la question de l'établissement de sa minorité et donc de son statut juridique sur le territoire.

2. L'ACCUEIL : LE STATUT DES MINEURS ISOLEES ETRANGERS

De la détermination de l'état civil, de l'identité et de l'âge dépend le statut de la personne sur le territoire. Le mineur, « incapable juridique », doit pouvoir faire valoir ses droits malgré l'absence d'un représentant légal.

C'est à ce stade que se pose la question de l'articulation des rôles du juge des enfants et du juge des tutelles.

a. La réalité de la minorité :

- La preuve par les « papiers »

La première preuve de la minorité résulte de la détention de documents d'identité et en particulier d'un acte d'état civil.

L'article 47 du Code civil dispose que « tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité ».

Les documents d'état civil présentés par un mineur isolé étranger, s'ils ne constituent pas manifestement des faux, doivent être pris en compte pour déterminer son âge. Ce principe est soumis à la fiabilité et à l'organisation d'un service d'état civil dans le pays d'origine.

- l'estimation de l'âge

Des méthodes disparates

Si la « preuve par les papiers » n'est pas établie, l'estimation médicale de l'âge de la personne demandée par l'autorité judiciaire (le Parquet avant saisine du Juge des enfants ou le Juge des enfants après saisine) détermine la nature de la prise en charge.

Cette mesure d'enquête est réalisée soit par les unités médico-judiciaires des hôpitaux publics territorialement compétents (à Paris, l'Assistance Publique - Hôpitaux de Paris (Hôtel-Dieu)) soit par un médecin radiologue expert.

Si la norme de référence est unique - l'âge de la personne est apprécié selon l'Atlas de Greulich et Pyle, élaboré au début du XXème siècle à partir d'une population caucasienne - il existe de grandes disparités entre les individus, tant sur le plan clinique avec des situations sanitaires d'origine extrêmement précaires, que sur le plan dentaire.

La difficulté résulte de ce que le contenu des expertises est hétérogène.

Tandis que la mission confiée à l'expert peut se limiter, pour des raisons techniques ou de coût, à une radio des os du poignet, à Paris, l'estimation de l'âge découle d'un examen médical approfondi, accompli par un médecin assisté d'un interprète²⁰.

Cet examen comprend ²¹:

- une radiologie du poignet et de la main gauche
- une évaluation physique avec prise de mensurations et relevé de l'évolution de la puberté
- un examen dentaire.

L'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris procède également, de manière systématique, à une double lecture des radiologies par un radio pédiatre et un radiologue senior. Les éléments favorables à la minorité sont recherchés.

²⁰ L'interprète recueille le consentement du patient, l'informe et, au-delà, humanise la relation et favorise les échanges.

²¹ Annexe 5

De l'estimation à l'évaluation

La fourchette de l'estimation de l'âge, précise avant quinze ans, se révèle plus complexe au-delà et particulièrement délicate dans les six mois qui encadrent le passage à la majorité. Dans 10 % des cas, il est impossible de déterminer si la personne est mineure ou majeure.

La procédure d'évaluation de l'âge est contestée par certaines associations.

Le comité national consultatif d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé²², dans son avis du 23 juin 2005, a considéré que les techniques médicales utilisées aux fins de fixation de l'âge étaient inadaptées.

L'Académie nationale de médecine, dans son rapport du 16 janvier 2007²³, affirme que la méthode de Greulich et Pyle ne permet pas de distinction nette entre seize et dix-huit ans et recommande la double lecture par un radio-pédiatre et un endocrinopédiatre.

Madame Caroline REY-SALMON, médecin responsable des unités médico-judiciaires des hôpitaux Trousseau et de l'Hôtel-Dieu (l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris), estime que le référentiel utilisé, parce qu'il est le seul existant aujourd'hui, est pertinent mais qu'une marge d'erreur demeure.

En l'état actuel des connaissances médicales, il n'existe aucune autre méthode ni test biologique disponibles pour déterminer précisément l'âge d'une personne.

En tout état de cause, le doute bénéficie au mineur.

C'est du moins la position retenue par les juges des enfants.

Le Conseil de l'Europe considère que les Etats sont libres de déterminer le type de preuve valable permettant d'établir la minorité de l'enfant tout en rappelant que le doute doit bénéficier à l'enfant.

²² Décret du 23 février 1983 ; avis n° 88 du 23 juin 2005 *sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques*.

²³ Rapport sur « *la fiabilité des examens médicaux visant à déterminer l'âge à des fins judiciaires et la possibilité d'amélioration en la matière pour les mineurs étrangers isolés* ».

Nécessité d'harmoniser

Au terme de ces développements, une procédure conforme aux prescriptions européennes, au droit positif et aux contraintes budgétaires, est aisément aménageable : il convient d'harmoniser la procédure d'évaluation de l'âge dans son contenu²⁴ – en retenant celui mis en œuvre par l'AP-HP, comme dans son coût.

Cela implique d'organiser et de développer dans ce domaine une offre cohérente et coordonnée. La Société Française d'Imagerie Pédiatrique est favorable à cette réforme, du moins dans son aspect technique.

Proposition

Constituer des pôles de radio-pédiatrie habilités à l'échelle régionale afin d'uniformiser le contenu et le coût de l'examen évaluant l'âge du mineur.

Parallèlement, il est également souhaitable d'organiser le partage de l'information afin d'éviter la reproduction inutile, dangereuse (irradiations subies par un mineur lors des examens radiologiques) et coûteuse des examens.

Proposition

Mettre en place un protocole de traçabilité du suivi médical du mineur isolé étranger et constituer un « dossier unique mineur isolé »

Enfin, les associations, comme le médecin chargé des examens d'estimation de l'âge à l'Hôtel-Dieu, ont souligné les conséquences très négatives d'examens réalisés trop tardivement.

²⁴ Voir annexe 5.

Il semblerait que la question de l'âge se pose au moment d'une orientation après une période d'accueil dans un des centres du dispositif Versini à Paris. Cette période est de plus en plus longue et il n'est pas rare que des demandes d'estimation de l'âge soient formulées plusieurs mois après l'arrivée de l'adolescent. Si ce dernier est reconnu majeur, toutes les démarches déjà entreprises se révèlent inutiles.

Proposition

Ordonner et faire réaliser l'expertise « estimation de l'âge » au moment de l'accueil ou au début de la période d'évaluation.

b. Reconnaître une situation de droit : les rôles respectifs du juge des enfants et du juge des tutelles

La situation des mineurs isolés étrangers pose par nature la question de leur statut, de leur représentation et de l'exercice de leurs droits.

C'est pour cette raison que le législateur organise l'intervention des administrateurs ad hoc en zone d'attente et lors des procédures de demande d'asile.

Le premier réflexe en France est bien souvent de considérer la situation de danger et de s'adresser au juge des enfants, procédure qui ne résout pas de manière satisfaisante la question de l'exercice des droits du mineur. Seul le Juge des tutelles peut organiser valablement la représentation juridique du mineur.

L'existence de différents statuts juridiques en France permet de trouver une réponse adaptée à chaque situation.

Comment s'articulent les interventions de ces deux magistrats ?

Des améliorations sont-elles envisageables ?

La délégation de l'autorité parentale est-elle une solution adaptée ?

A l'aune des pratiques constatées et des échanges avec les magistrats rencontrés au cours de la mission, nous formulerons des propositions.

- Le rôle du Juge des enfants

Une saisine nécessaire ?

L'article 375 du Code civil dispose que des mesures d'assistance peuvent être ordonnées par le Juge des enfants si « la santé, la sécurité, 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 ».

Le Juge des enfants peut être saisi par le Procureur de la République, le jeune lui-même, ou s'auto-saisir.

Le Juge des enfants compétent²⁵ est celui du territoire sur lequel le mineur est présent : soit parce qu'il y a un lien physique (il est hébergé chez un compatriote par exemple), soit parce qu'il y est trouvé (à une frontière par la Police Aux Frontières, dans un service ou un lieu d'accueil dans lequel il s'est présenté, ou par une maraude comme c'est le cas à Paris).

La situation d'isolement des mineurs isolés étrangers impose une mesure de placement ²⁶ :

- le plus souvent auprès du service départemental de l'Aide sociale à l'enfance
- parfois auprès d'une personne « digne de confiance », après un certain temps de présence sur le territoire
- plus rarement chez un membre de la famille proche (oncle ou cousine par exemple).

Or l'isolement n'est pas nécessairement synonyme de danger : un enfant peut être convenablement accueilli par un compatriote pendant un temps, sans que ce dernier soit son représentant légal.

²⁵ Article 1181 du code civil.

²⁶ Article 375-3 du code civil

Une compétence suffisante ?

La stabilisation de la situation d'un mineur isolé étranger accueilli par l'Aide sociale à l'enfance supprime la situation de danger sans résoudre le problème de la capacité du mineur à exercer ses droits.

Si l'intervention du Juge des enfants peut ne plus être nécessaire, l'obligation de l'organisation d'une tutelle demeure.

- Le rôle du Juge des tutelles

La loi du 5 mars 2007, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, confie la compétence en matière de « tutelles mineurs » au juge aux affaires familiales. L'objectif est de concentrer entre les mains d'un même magistrat les questions relatives à l'autorité parentale²⁷.

La mesure de tutelle se justifie quand l'autorité parentale ne peut pas être exercée en raison de l'absence physique²⁸ des parents ou de leur décès. Elle permet au mineur d'exercer ses droits.

Le Juge des tutelles compétent, celui du lieu où demeure le mineur²⁹, est saisi par simple requête ou par déclaration écrite ou verbale au secrétariat du greffe de la juridiction³⁰.

Le degré d'isolement du mineur, déterminé dans la phase d'évaluation, amène le Juge à choisir entre une mesure de tutelle confiée à l'Etat ou à un conseil de famille :

- La tutelle d'Etat³¹, la plus fréquente, correspond au cas du mineur totalement isolé : le Juge confie la représentation légale du mineur au Président du Conseil général qui en délègue l'exercice au service de l'Aide sociale à l'enfance.

²⁷ En l'état les juges des tutelles continuent à gérer les procédures « tutelles mineurs », sur délégation du président du tribunal de grande instance.

²⁸ Article 390 du code civil : « La tutelle s'ouvre lorsque le père et la mère sont tous deux décédés ou se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale. Elle s'ouvre, aussi, à l'égard d'un enfant dont la filiation n'est pas légalement établie. Il n'est pas dérogé aux lois particulières qui régissent le service de l'aide sociale à l'enfance »

²⁹ Article 1211 du nouveau code de procédure civile

³⁰ Article 1212 du nouveau code de procédure civile

³¹ Article 411 du code civil

- La tutelle par conseil de famille³² : une personne « manifeste un intérêt » pour le mineur isolé ; il en est suffisamment proche pour accepter de le prendre en charge matériellement et à long terme. Il est nommé tuteur. Le Juge réunit trois autres personnes pour composer, avec lui, le conseil de famille (ce sont souvent des travailleurs sociaux, amis, voisins, enseignants).

Si le mineur bénéficie d'une décision de justice organisant les modalités d'exercice de l'autorité parentale émanant de son pays d'origine, elle sera prise en compte.

- La délégation de l'autorité parentale

Une personne qui se voit désignée « tiers digne de confiance » par le Juge des enfants, comme nous l'avons envisagé précédemment, ne reçoit délégation d'autorité parentale qu'après saisine et décision conforme du Juge aux affaires familiales.

Si les parents du mineur isolé étranger sont vivants et expriment la volonté de déléguer leur autorité parentale, cette demande sera instruite par le Juge aux affaires familiales.

- Des pratiques à harmoniser

Les pratiques varient d'un Tribunal à l'autre : la notion de danger qui commande l'intervention du Juge des enfants est diversement appréciée. Ainsi certains magistrats du Parquet considèrent qu'un mineur de plus de seize ans n'est pas en danger.

Certains Tribunaux ont spécialisé un ou plusieurs Juges des enfants sur le sujet des mineurs isolés étrangers.

Dans les juridictions les plus importantes, la spécialisation de plusieurs magistrats inscrit cette question des mineurs isolés étrangers dans une dynamique.

³² Article 399 et suivants du code civil

En toute occurrence, la spécialisation favorise :

- une appréciation pérenne du danger
- une meilleure connaissance de la problématique, de la législation et des évolutions
- une articulation efficace avec les nombreux partenaires institutionnels
- l'émergence de bonnes pratiques, certaines juridictions ayant créé des référentiels pour faciliter les modes d'intervention³³.

Proposition

Faire remonter à un niveau national les bonnes pratiques des juridictions concernées par les mineurs isolés étrangers de manière à les capitaliser et à les diffuser.

Bien qu'il semble le mieux armé juridiquement pour répondre à la situation des mineurs isolés étrangers, le Juge des tutelles est rarement saisi, pour plusieurs raisons :

- Il ne travaille pas habituellement dans l'urgence, contrairement au juge des enfants ; à cet égard, la proche majorité du mineur isolé étranger, moins de six mois, a souvent été évoquée comme facteur dissuasif.
- Les critères de saisine divergent : certains juges refusent de se saisir lorsqu'un des parents est identifié ou lorsque le mineur est dépourvu de documents d'identité.

La question de l'articulation des compétences du Juge des enfants et du Juge des tutelles se pose dans la mesure où il s'agit d'utiliser les dispositifs juridiques adaptés à chaque situation.

L'isolement n'est pas forcément, comme nous l'avons souligné plus haut, synonyme de danger : l'exercice des droits d'un mineur ne permet pas nécessairement de le protéger physiquement.

³³ Mémento du Parquet de Bobigny destiné à harmoniser les pratiques du parquet dans le domaine des mineurs isolés étrangers

S'il est nécessaire, comme nous l'a indiqué un magistrat, d'étudier chaque situation pour trouver un cadre juridique adapté, il est tout aussi souhaitable, pour assurer l'efficacité et la pertinence et contrôler les coûts induits, d'harmoniser les pratiques, les conditions de saisine, de coordonner les relations avec les différents acteurs, de former, spécialiser et informer.

S'inspirant directement des recommandations de la commission présidée par le recteur Guinchard sur la nécessité de mieux articuler l'intervention des différents magistrats statuant sur la situation des mineurs, le décret du 10 avril 2009 relatif à la communication de pièces entre le Juge aux affaires familiales, le juge des enfants et le Juge des tutelles crée un mécanisme de circulation des informations et des décisions concernant un même mineur entre ces magistrats.

Les directions des Affaires Civiles et du Sceau et des Services Judiciaires du ministère de la Justice et des Libertés nous ont fait part d'un projet de décret qui compléterait ces dispositions avec la mise en place d'un véritable réseau judiciaire en matière familiale, notamment par la désignation d'un magistrat coordonnateur au sein de chaque Cour d'appel et Tribunal de grande instance.

Les conclusions auxquelles nous parvenons vont dans le même sens : le partage de l'information, des pratiques, la spécialisation et la coordination.

Propositions

Mieux définir et harmoniser les compétences respectives du Juge des enfants et du Juge des tutelles et les conditions de leur saisine par le Parquet.

Recourir à la mise en place d'une tutelle ou à la délégation de l'autorité parentale pour donner un statut juridique au mineur. Ne recourir au Juge des enfants qu'en cas de danger avéré.

Harmoniser et rendre plus lisibles les pratiques en créant et diffusant des référentiels, en spécialisant les intervenants et en coordonnant l'action de l'institution judiciaire, en interne comme avec l'ensemble des partenaires.

Faciliter au sein des juridictions du premier degré et des Cours d'appel, une dynamique de coordination des magistrats en matière familiale ; développer l'information et la formation des magistrats.

3. ACCUEILLIR PHYSIQUEMENT :

L'accueil physique des mineurs isolés étrangers pratiqué depuis plusieurs années en France et en particulier en Ile-de-France, permet aujourd'hui d'identifier trois grandes étapes et de mieux comprendre les leviers de la réussite de la prise en charge.

La lettre de mission du Premier Ministre souligne le taux important de fugues des mineurs accueillis dans les établissements -plus de 40%- et souligne la nécessité de « concevoir des dispositifs qui les limitent afin de ne pas mettre en péril la sécurité des mineurs à nouveau livrés à eux-mêmes ou aux réseaux de traite des mineurs ».

Il est sans doute utile ici de préciser ce que l'on entend par fugue, avant d'envisager les trois phases de la prise en charge.

a. Eviter les fugues

- **Les différentes causes de fugues**

- La fugue « projet » :

Certaines fugues sont choisies et organisées par les mineurs eux-mêmes, souvent en lien avec leur famille dont ils veulent rejoindre un membre ou un proche ; ils poursuivent leur parcours de migration pour atteindre leur destination finale. Il est difficile, voire impossible, d'agir contre cette volonté, pour ne pas dire détermination individuelle. Ces mineurs prennent des risques et le devoir des adultes intervenant auprès d'eux est de les mettre en garde, de les dissuader, en particulier les plus jeunes. Leur action, souvent, ne peut aller au-delà.

- La fugue « par ignorance » :

Les mineurs quittent aussi parfois les établissements de placement par peur. Faute d'explication ou par méconnaissance de la langue française, ils ne comprennent pas ce qui leur arrive et partent à la recherche de compatriotes.

- La fugue « organisée » :

Les fugues peuvent être organisées par les passeurs :

- pour permettre au mineur d'atteindre sa destination ou de s'en approcher
- pour alimenter un réseau de travail clandestin (le mineur doit « rembourser sa dette »).

- **Les éléments d'évaluation du risque**

Le risque lié à une fugue s'apprécie au regard des éléments suivants :

- L'âge du mineur.
- Le parcours migratoire : ces mineurs ont bien souvent voyagé de longs mois, en particulier ceux arrivant d'Afghanistan ou de pays d'Afrique ; ils ont affronté de nombreux dangers. Les professionnels rencontrés témoignent de la maturité de ces jeunes gens.

- La situation de l'enfant dans son pays d'origine, les modes de vie et les coutumes peuvent rendre ces mineurs autonomes ou les obliger à se débrouiller dès douze, treize ou quatorze ans.

Ces éléments, s'ils nous permettent d'évaluer les besoins et d'apprécier la réalité du danger en cas de fugue, ne doivent pas nous conduire à minimiser la nécessaire protection à accorder aux mineurs isolés étrangers.

L'expérience des professionnels accueillant ces mineurs, parfois depuis une vingtaine d'années, a permis d'adapter leur accueil et d'identifier trois grandes étapes, qui doivent inspirer notre réflexion quant à l'accueil physique de ces mineurs et notre manière d'apprécier les données statistiques relatives aux fugues.

b. Les étapes de l'accueil

L'accueil se décline en trois étapes : chacune présente des caractéristiques et appelle des réponses, voire une compétence, spécifiques.

- La mise à l'abri

Il s'agit ici d'évoquer la situation des mineurs isolés étrangers qui arrivent par la voie terrestre. Ils sont repérés par des éducateurs qui vont à leur rencontre (maraudes) ou se manifestent auprès d'eux.

Cette première rencontre, souvent après de longs mois de migration, va leur permettre de se poser, se laver, se nourrir et de dormir sans crainte.

Cette demande « de se poser » varie en fonction des traumatismes vécus : guerres, menaces diverses, violences, abus, extrême pauvreté.

Les mineurs isolés étrangers passés par une zone d'attente sont souvent dans une phase plus avancée dans la mise en confiance. Il faut sans doute voir là un effet de la relation établie par les administrateurs ad hoc et les membres des associations. Ceci n'efface cependant pas les effets des traumatismes vécus, comme nous avons pu le constater lors d'une visite du Lieu d'Accueil et d'Orientation de Taverny.

Cette brève mise à l'abri ne repose pas nécessairement sur une ordonnance de placement d'un magistrat. En effet l'article 223-2 du code de l'action sociale et des familles, issu de la loi de protection de l'enfance du 5 mars 2007, impose à l'Aide sociale à l'enfance de saisir l'autorité judiciaire en vue de l'application de l'article 375-5³⁴ du Code civil « dans les cinq jours de l'accueil ». La saisine de l'autorité judiciaire n'est donc pas impérative pendant cette première période.

Cette première étape permet :

- d'accueillir des jeunes en transit comme c'est le cas pour un certain nombre d'entre eux à Paris et pour une très grande majorité à Calais
- de leur proposer de se « poser » avant d'envisager un projet plus concret et plus construit.

Le premier contact avec ces jeunes doit avoir pour objectif de les mettre en confiance en :

- s'adressant à eux dans une langue qu'ils connaissent, leur expliquant ce qui les attend, posant les principes et règles du lieu qui les accueille
- évitant des déplacements vers des lieux éloignés de ceux où la relation s'est établie ;
- proposant des lieux d'hébergement spécifiques de petite taille (20/30 jeunes maximum) dans lesquels le fonctionnement et les règles sont souvent plus souples que dans les établissements habituels de protection de l'enfance
- favorisant la possibilité de retrouver des repères à travers les modes de vie, le regroupement de jeunes gens de même origine (en évitant aussi le risque de ghetto).

Concrètement cette offre peut aller de la chambre d'hôtel à un établissement plus formalisé en passant par un espace de type appartement avec des éducateurs.

Des modèles existent aujourd'hui à Paris via le dispositif dit Versini, à l'origine financé exclusivement par l'Etat, aujourd'hui subventionné également par la Ville de Paris et la DASES (en 2009 pour une centaine de places d'accueil, 1800 jeunes ont bénéficié de ce dispositif pour un séjour moyen de huit jours).

³⁴ Article 375-5 du code civil : A titre provisoire mais à charge d'appel, le Juge peut, pendant l'instance, soit ordonner la remise provisoire du mineur à un centre d'accueil ou d'observation, soit prendre l'une des mesures prévues aux articles 375-3 et 375-4. En cas d'urgence, le Procureur de la République du lieu où le mineur a été trouvé a le même pouvoir, à charge de saisir dans les huit jours le Juge compétent, qui maintiendra, modifiera ou rapportera la mesure.

Un lieu d'accueil comparable vient d'être mis en place en Seine-Saint-Denis avec l'association « Enfants du Monde Droits de l'Homme » et à Lille.

Outre la contrainte de la loi (cinq jours), cette étape peut et doit être brève : elle permet une « mise à l'abri » sans déclenchement d'un processus judiciaire inutile pour des mineurs dont le projet est de partir. Elle peut convenir à la spécificité de Calais où, en 2009, le Procureur de la République a pris 2 250 ordonnances de placement judiciaire, alors que seulement 20 jeunes sont restés sur le territoire et bénéficient aujourd'hui d'une mesure ordonnée par le Juge des enfants.

Un accueil souple répond à la fois à la réalité du phénomène et aux besoins de ces jeunes, un certain nombre n'ayant pas pour projet de rester.

En pratique pour que le dispositif fonctionne, il convient que ce premier accueil soit immédiat.

Proposition

Créer dans chaque département concerné par le phénomène des mineurs isolés étrangers un dispositif de mise à l'abri, immédiat, à court terme, en dehors de toute saisine d'un Juge du siège, financé par l'Etat, adapté et ajustable aux besoins locaux.

- L'évaluation et l'orientation

Cette seconde étape, d'une durée de six semaines à quatre mois, permet de :

- s'assurer, dans les meilleurs délais, de la réalité de la minorité
- dresser un bilan de tous les aspects de la vie du mineur : familiaux (les parents sont-ils en vie ? Peut-on entrer en relation avec eux ?), scolaires et sanitaires dans ses dimensions physiologique et psychologique
- prendre en compte la réalité de la situation du mineur et lui permettre de se projeter dans l'avenir, d'envisager ce que le Conseil de l'Europe appelle « le projet de vie »³⁵ soit dans le pays d'accueil, soit dans un autre pays ou encore dans son pays d'origine, éventuellement par un retour relativement rapide.

³⁵ Recommandation Rec (2007)9 du Conseil de l'Europe « Projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés »

La démarche que nous proposons vise à placer l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur de toutes les politiques gouvernementales, conformément à la convention relative aux droits de l'enfant.

L'expérience a montré que cette étape suppose des moyens dédiés : des structures spécifiques de petite taille réunissant uniquement des mineurs isolés étrangers, chaleureuses et accueillantes, capables de prendre en compte la dimension culturelle de chacun. Il apparaît souvent nécessaire à ce stade de développer des accompagnements psychologiques. Le centre de l'association « Enfants du Monde Droits de l'Homme » au Kremlin-Bicêtre nous paraît exemplaire à cet égard.

Proposition

Développer dans chaque département concerné par les mineurs isolés étrangers un dispositif d'évaluation et d'orientation.

Ce travail d'évaluation et d'orientation garantit la réussite de l'accueil à long terme en aidant concrètement le mineur à élaborer un projet.

- L'accueil à plus long terme

C'est à cette troisième étape seulement que le mineur isolé étranger peut être accueilli dans des dispositifs de droit commun si son projet est effectivement de rester en France. L'expérience montre que le mineur ayant fait ce choix et auquel des voies d'insertion sont proposées, s'intègre particulièrement bien.

Le directeur adjoint à l'activité de la Fondation d'Auteuil rappelait qu'à l'automne 2005 quand, dans des centres de formation de la Fondation, des jeunes voulaient participer aux émeutes des banlieues, ce sont les mineurs isolés étrangers qui les en ont dissuadés, arguant de la chance qu'ils avaient tous de vivre dans un pays tel que la France.

Dans cette étape d'accueil à long terme, les départements très concernés par les mineurs isolés étrangers, c'est-à-dire surtout Paris et la Seine-Saint-Denis, sont confrontés à d'importantes difficultés. Les services de droit commun sont saturés, le système pour les mineurs isolés est « embolisé ». Ayant peu de possibilités d'orientation, les mineurs restent plus longtemps dans la phase d'orientation et d'évaluation et même de mise à l'abri. Le système se bloque.

C'est ce que dénoncent certains Présidents de Conseils généraux, souhaitant une solidarité entre les départements. En effet, une compensation financière pour multiplier les offres d'orientation, si elle est nécessaire, ne suffit pas. Pour ces élus, il conviendrait que les mineurs puissent être répartis entre des départements voisins moins concernés par le phénomène. Cette idée rejoint celle d'une plateforme régionale développée par le Préfet LANDRIEU dans son rapport sur la situation d'Ile-de-France en 2005.

Nous verrons plus loin que l'augmentation de la présence des mineurs isolés étrangers dans certains départements a effectivement des conséquences importantes : la part croissante de l'activité oblige souvent à créer de nouveaux dispositifs et à recruter de nouveaux travailleurs sociaux, ce qui va bien au-delà d'un simple financement supplémentaire.

Depuis 1999, France Terre d'Asile a mis en place le Centre d'Accueil et d'Orientation pour Mineurs Isolés Demandeurs d'Asile (CAOMIDA) « Stéphane HESSEL » à Boissy-Saint-Léger (94). Cet établissement, financé par l'Etat et les Conseils généraux du Val-de-Marne et de Paris, dispose de 38 places. Les mineurs y séjournent entre six mois et un an. L'Aide sociale à l'enfance de l'un ou l'autre des départements d'Ile-de-France les y oriente. En 2008, soixante-quatre mineurs de vingt-huit nationalités différentes ont été accueillis. Les nationalités les plus représentées étaient les Congolais (RDC) ainsi que les Afghans et Bangladais.

Le Lieu d'Accueil et d'Orientation de Taverny (LAO), ouvert en septembre 2002, financé par l'Etat, accueille les mineurs isolés étrangers à la sortie de la zone d'attente de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle. Ce centre traite directement de la phase d'évaluation/orientation. Le taux de fugue y est élevé (40%). Il s'explique, comme

nous l'évoquions, par le fait qu'arrivant directement de la zone d'attente avec souvent des projets précis, les mineurs veulent poursuivre leur parcours migratoire.

Il est enfin nécessaire d'insister ici sur un dernier point : la question des jeunes majeurs.

c. Les jeunes majeurs

L'obligation de détenir un titre de séjour pour résider sur le territoire français ne s'applique pas aux mineurs.

La situation des mineurs isolés étrangers devenus majeurs est régie par les dispositions de l'article L.313-11,2bis du CESEDA³⁶ : un mineur confié aux services de l'Aide sociale à l'enfance avant son seizième anniversaire se voit délivrer de plein droit une carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale ».

Le mineur isolé confié à l'Aide sociale à l'enfance après son seizième anniversaire ne bénéficie pas de dispositions légales spécifiques : les conditions de sa régularisation sont abordées dans une circulaire du 2 mai 2005³⁷, quelque peu tombée en désuétude.

³⁶ Article L.313-11,2° bis: « Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale " est délivrée de plein droit : [...] A l'étranger dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire ou entrant dans les prévisions de l'article L. 311-3, qui a été confié, depuis qu'il a atteint au plus l'âge de seize ans, au service de l'aide sociale à l'enfance et 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 l'insertion de cet étranger dans la société française. La condition prévue à l'article L. 311-7 n'est pas exigée ».

³⁷ Circulaire du 2 mai 2005(NOR : INTD0500053C) prévoit que les jeunes qui ont été pris en charge après 16 ans puissent, à titre exceptionnel, bénéficier d'une carte de séjour « étudiant », « salarié » ou « travailleur temporaire » à condition de justifier d'une part de « la réalité», du « sérieux » et de « la permanence» de la formation ou des études qu'ils ont entreprises et d'autre part, qu'ils n'ont plus d'attaches dans leur pays d'origine.

A notre sens, il n'est ni logique, ni « rentable » d'accueillir ces jeunes, de les former et de leur ôter toute perspective d'avenir au jour même de leur majorité. La notion de « projet de vie » implique l'accompagnement du mineur, y compris après sa majorité, jusqu'à l'accomplissement de son projet. D'ailleurs, un jeune adulte qui retourne dans son pays d'origine avec une qualification et (ou) une formation, pourra mieux participer à son développement.

Proposition

Accorder un titre de séjour, à leur majorité, aux mineurs isolés étrangers pris en charge après 16 ans par les services de l'Aide sociale à l'enfance, dès lors qu'une formation réelle et sérieuse est engagée et qu'elle s'inscrit dans un « projet de vie ».

La place et le rôle essentiels des Conseils généraux, compétents dans le domaine de la protection de l'enfance, doivent s'articuler avec la nécessaire intervention de l'Etat dont relèvent les politiques migratoires.

4. L'ARTICULATION ETAT/ DEPARTEMENTS

a. La situation des départements concernés

Proposer une meilleure articulation des compétences de l'Etat et des Départements impose tout d'abord de présenter de manière objective et exhaustive la situation dans les collectivités concernées par le phénomène des flux migratoires de mineurs isolés étrangers. Si les réponses apportées par les autorités publiques sont évidemment intimement liées à la nature du projet migratoire conçu par les jeunes migrants, elles n'en sont pas moins très différentes d'un département à un autre.

Très schématiquement, nous pouvons affirmer que la prise en charge est d'autant plus fine que la collectivité départementale concernée est confrontée à un phénomène d'immigration massive. Les départements ont dû organiser une réponse précise,

coordonnée et circonstanciée faisant appel à l'intelligence collective des différentes parties prenantes.

Globalement, la gestion du phénomène migratoire des mineurs isolés est perçue comme une charge par les Départements concernés, dont les exécutifs ont le sentiment qu'elle leur incombe par défaut. En d'autres termes, ceux-ci considèrent que l'Etat devrait exercer son rôle de chef de file dans le dispositif d'accueil des mineurs isolés étrangers, le contrôle des flux migratoires relevant de sa compétence régaliennne, et que c'est en raison de la carence étatique qu'une réponse a dû être organisée localement. Les élus départementaux considèrent en outre que leur compétence générale en matière de protection de l'enfance ne saurait être mise en avant par l'Etat pour justifier sa propre absence de réponse à un phénomène qu'ils disent subir largement.

Le Pas-de-Calais, le Nord, Paris et la Seine-Saint-Denis sont les départements les plus affectés par l'afflux des mineurs isolés étrangers :

- Le Pas-de-Calais en raison de sa proximité géographique avec la Grande-Bretagne, terme du parcours d'un grand nombre de migrants
- Le Nord pour ses réseaux communautaires structurés (marocain notamment) mais aussi parce que ce département est relié à l'Ile-de-France par des infrastructures ferroviaires et routières de première importance
- Paris, en raison de sa situation particulière de capitale de la première région de France en termes d'attractivité économique et de développement
- La Seine-Saint-Denis, enfin, eu égard à son caractère de terre d'immigration depuis les années soixante, à ses solides réseaux communautaires et en raison de la compétence du Tribunal de Grande Instance de Bobigny pour les mineurs arrivant par la plate-forme aéroportuaire de Roissy.

L'acrimonie des élus est d'autant plus vive qu'ils ont le sentiment de financer, au titre de la fiscalité locale pesant sur leurs seuls administrés, une politique d'accueil généreuse qui justifierait une solidarité nationale ou, à tout le moins, interdépartementale.

b. Les organisations et coordinations mises en place dans et par les départements concernés

Paris

Le Département de Paris accueille 5 000 mineurs dans ses structures de l'Aide sociale à l'enfance, dont un millier de mineurs étrangers isolés (695 en 2007 et 761 en 2008). Les jeunes pris en charge sont à 90 % des garçons âgés de 15 à 18 ans et originaires d'Afrique sub-saharienne (39 %), du Moyen-Orient (25 %) et d'Afghanistan (24 %). La grande majorité d'entre eux sont placés en hébergement collectif (68 %), loin devant le placement familial (17 %), la semi autonomie (10 %) et l'hôtel (7 %), qui n'est qu'une solution provisoire de quelques jours en attendant l'orientation du jeune vers un placement collectif ou familial.

L'afflux des mineurs isolés à Paris s'est à nouveau considérablement accéléré depuis deux ans. Il est en partie lié à la fermeture du centre de Sangatte en 2003 et à la politique d'accueil plus restrictive conduite par la Grande-Bretagne. Selon les chiffres communiqués, 200 à 300 personnes, adultes et mineurs, pour la plupart d'origine afghane, seraient quotidiennement présentes aux abords des gares du Nord et de l'Est ainsi que dans le jardin Villemin et dans le square Alban-Satragne (10^{ème}).

Le coût de la prise en charge de ces mineurs étrangers non accompagnés s'élève à 40 millions d'euros pour la seule année 2009 (89 910 160 euros depuis 2007 sur la base d'un coût moyen annuel de prise en charge par enfant de 50 000 euros).

L'Etat pilote et finance, depuis 2003, un dispositif de mise à l'abri auquel concourent plusieurs associations chargées d'effectuer des missions de maraude (capacité d'accueil : 100 places / budget : 3,2 millions d'euros). Au regard du nombre d'admissions croissant (358 en 2004, 721 en 2008 et 871 en 2009), le « dispositif Etat » est devenu largement sous-dimensionné.

Afin de répondre de façon adaptée aux besoins des mineurs non accompagnés, la Ville a créé, quant à elle, dès 2003, une Cellule d'Accueil et d'Orientation (CAMIE composée de six travailleurs sociaux, d'un psychologue et de trois agents

administratifs, qui constitue un service à part entière du bureau de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE).

Face à la situation d'urgence, la Ville de Paris a ouvert, en décembre 2008, avec l'association France Terre d'Asile, 20 places supplémentaires d'hébergement afin d'assurer une mise à l'abri systématique des jeunes repérés, un accompagnement social, et préparer une admission à l'ASE pour ceux qui le souhaitent.

Le Bureau de l'ASE du Département de Paris voit se présenter à lui un nombre toujours plus important de mineurs isolés non accompagnés en raison même de l'engorgement du « dispositif Etat ». C'est ainsi que plus de 200 demandes de prise en charge directe ont été recensées depuis le début de l'année 2010, émanant pour la grande majorité d'entre elles de jeunes gens originaires d'Afrique (216 demandes de prise en charge directe en 2007, 346 en 2008 et 440 en 2009).

Les demandes adressées directement au bureau de l'Aide sociale à l'enfance représentaient, en fin d'année 2009, 70 % du total des demandes de mises à l'abri contre 30 % pour celles relevant du « dispositif Etat ».

Dans ce contexte tendu, la Ville de Paris a pris la décision de créer pour l'hiver 2009-2010, 20 à 30 places de mise à l'abri avec des activités de jour permettant d'aider les jeunes migrants à préparer leur projet d'intégration (centre de la rue Bertillon dans le quinzième arrondissement géré par l'association Aurore).

Elle a par ailleurs décidé l'ouverture d'une structure comportant 25 places d'hébergement et 45 places de suivi éducatif en accueil de jour (20, boulevard de Strasbourg- 10^{ème} arrondissement). Gérée par France Terre d'Asile, elle constitue un « dispositif sas » à mi-chemin entre l'accueil d'urgence et le projet au long cours. D'une durée de huit semaines, ce dispositif permet d'évaluer et de construire le projet du jeune migrant avant son placement par le Juge des enfants.

L'offre de placement au long cours, quant à elle, est constituée de quatorze établissements de protection de l'enfance dont cinq centres éducatifs de formation (CEFP) qui préparent la professionnalisation des jeunes. 60 % des jeunes accueillis dans les CEFP sont des mineurs isolés étrangers.

La Ville de Paris développe une politique active en matière de contrats jeunes majeurs afin d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de ces mineurs. 40 % des bénéficiaires de ces contrats sont des mineurs isolés étrangers.

Seine-Saint-Denis

Le Département de la Seine-Saint-Denis connaît une situation particulièrement tendue avec un nombre croissant de mineurs isolés étrangers : 25 % des admissions à l'Aide sociale à l'enfance sont des mineurs isolés étrangers. Le coût de cette prise en charge s'élève à 15 M€.

L'année 2008 marque une progression considérable du nombre des placements de mineurs isolés étrangers : 181 en 2007, 521 en 2008, 515 en 2009 et 40 pour le seul mois de janvier 2010 (80 cumulés depuis le mois de mars 2010).

En 2009, sur les 515 enfants admis à l'ASE, 242 avaient été interceptés par la Police Aux Frontières, 236 étant errants.

La très grande majorité des jeunes placés auprès de l'ASE sont âgés de 15 à 17 ans (84/181 en 2007, 381/521 en 2008 et 399/515 en 2009) et masculins (400/515 en 2009). Cet âge d'arrivée « tardif » rend plus difficile la construction d'un parcours d'insertion.

Ces adolescents viennent du Mali (70/515 en 2009), d'Inde (34/515), de Chine (33/515), des territoires palestiniens (31/515), de la République démocratique du Congo (28/515), d'Afghanistan (24/515) et de Mauritanie (22/515). L'année 2009 marque le tassement du nombre de mineurs originaires d'Afrique. Au total, ce sont plus de 56 nationalités qui sont accueillies par le service de l'ASE.

S'agissant des mineurs errants, beaucoup ont un niveau scolaire très faible, et certains d'entre eux font l'objet d'une procédure pénale. Ils se présentent souvent

spontanément auprès du service de l'Aide sociale à l'enfance et demandent à être placés sous sa protection.

Seul un faible nombre de mineurs Roms bénéficient des services du Département (20 signalements effectués auprès de l'ASE en 2009).

La famille d'accueil constitue de très loin le premier dispositif de placement (96/515 en 2009). Un mineur isolé étranger reste en moyenne deux ans et demi sous la protection de l'ASE.

L'arrivée massive de mineurs isolés étrangers en Seine-Saint-Denis peut s'expliquer de deux manières : tout d'abord par le fait que ce département est, de longue date, un lieu d'immigration. C'est donc tout naturellement vers celui-ci et vers les réseaux d'entraide communautaire, qui se sont constitués en son sein, qu'une partie de ces mineurs se dirige. Par ailleurs, l'aéroport de Roissy constitue, comme souligné plus haut, une porte d'entrée majeure dans le département.

Pour faire face à cet afflux non désiré, le Département de la Seine-Saint-Denis a mis en place une plateforme d'accueil qui intervient immédiatement après l'ordonnance de placement provisoire. Gérée par Enfants du Monde – Droits de l'Homme, elle comporte 40 places pour l'accueil de mineurs de plus de 15 ans. Le coût de fonctionnement de cette plateforme, entièrement supporté par le Département de la Seine-Saint-Denis, s'élève à 1,5 million d'euros.

En tout état de cause, le système d'accueil d'urgence de la Seine-Saint-Denis est considéré comme totalement saturé et les travailleurs sociaux y sont surchargés.

L'Etat intervient dans le cadre du Lieu d'Accueil et d'Orientation de Taverny, géré par la Croix-Rouge et auprès duquel sont placés un certain nombre de mineurs isolés étrangers de plus de dix ans interceptés dans la zone aéroportuaire de Roissy. Ce dispositif de 30 places créé en septembre 2002 et financé par l'Etat a accueilli, en 2009, 82 mineurs placés par le Tribunal de Grande Instance de Bobigny.

Bouches-du-Rhône

Le Département des Bouches-du-Rhône est également confronté à un afflux important de mineurs isolés étrangers, concentré principalement à Marseille.

Ces jeunes, en rupture avec leur pays d'origine et leur famille, sont le plus souvent en errance, sans ressource, et usent de moyens de fortune pour survivre.

120 à 150 mineurs et jeunes majeurs isolés étrangers sont accueillis en permanence dans le dispositif de protection de l'enfance et hébergés dans les maisons d'enfants et foyers d'accueil d'urgence.

Une plateforme départementale composée des représentants de l'Etat (Préfecture, Justice, Protection judiciaire de la jeunesse), du Département des Bouches-du-Rhône et des associations intervenant dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers ADDAP 13 (Association Départementale pour le Développement des Actions de Prévention des Bouches-du-Rhône) et ASSSEA 13 (Association du Service Social de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des jeunes adultes des Bouches-du-Rhône) a été constituée afin d'élaborer un protocole permettant de définir le rôle et les engagements de chaque partie.

Le protocole d'accord pour « le repérage, l'accueil, l'accompagnement, l'orientation et la protection des mineurs étrangers isolés » a été finalisé et sera prochainement soumis à la signature des partenaires. Il formalise des procédures suivies de longue date et confère aux associations un rôle essentiel :

- ADDAP 13, association conventionnée avec le Département au titre de la prévention spécialisée, a constitué une équipe dédiée à l'accueil et à l'accompagnement des mineurs étrangers non accompagnés. Deux personnes ont pour mission d'assurer le premier accueil, l'assistance aux besoins primaires, l'évaluation de la situation du mineur et le signalement d'informations préoccupantes.
- ASSSEA 13 exerce les mesures d'Investigation et d'Orientation Educatives (IOE) prescrites par les magistrats (dispositif d'aide à la décision).

Le Parquet fait appel, chaque fois qu'il le juge utile, à la Police Aux Frontières et peut soit prendre un ordre de garde, soit saisir le Tribunal pour enfants.

Les jeunes confiés au Département en vue de leur placement sont orientés prioritairement vers les structures de la Direction des Maisons de l'Enfance et de la Famille (DIMEF). Un bilan médical y est systématiquement effectué par les services de la Direction de la Santé et de la Protection Maternelle et Infantile (qui peut être saisie en amont du placement).

La régularisation administrative, lorsque l'intérêt du mineur le justifie, est demandée auprès de la Préfecture (Direction des Etrangers et de l'Accueil en France).

Enfin, le suivi des mineurs isolés étrangers confiés au Département est centralisé : le service « Procédure Urgence Enfance » assure ce suivi (et gère également la Cellule départementale « Enfance Informations Préoccupantes »).

Ariège

Dans le Département de l'Ariège, la charge financière que représente la prise en charge des mineurs isolés étrangers s'élève à 12 % du budget total de l'Aide sociale à l'enfance.

A cette charge financière s'ajoutent les contraintes liées à l'organisation du service dont les structures d'accueil sont saturées.

A la fin du mois de décembre 2009, le Département de l'Ariège accueillait dans ses structures 47 étrangers isolés, dont 32 mineurs et 15 jeunes majeurs de moins de 21 ans pour un coût de 1,5 M€. L'année 2009 a été marquée par une arrivée massive de mineurs isolés étrangers (20) en grande majorité d'origine africaine et en situation de grande précarité.

La procédure mise en place en Ariège depuis plusieurs années pour faire face à l'arrivée de mineurs isolés étrangers se présente comme suit : audition du mineur par les services d'enquête (le mineur est souvent « déposé » devant un commissariat ou la Préfecture), ordonnance de placement provisoire immédiate du Parquet auprès du

Conseil général, placement le jour même dans une structure départementale et saisine du Juge des tutelles.

Le Président du Conseil général de ce département rural se disait, au début de l'année 2010, dans l'incapacité de répondre à de nouvelles demandes de placement. Cinq mineurs isolés étrangers, arrivés en Ariège en septembre 2009, n'ont ainsi pu être pris en charge et ont été accueillis dans des structures d'accueil provisoires.

Il demande en conséquence que le parquet rende désormais une ordonnance de placement au profit d'une structure hors département.

Loiret

Le Département du Loiret prenait en charge 49 mineurs isolés étrangers au 31 décembre 2009. En forte diminution en 2008 par rapport à 2007 (- 46,7 %), le flux augmente à nouveau depuis 2009.

Entre 2002 et 2005, il était observé un nombre d'admissions supérieur au nombre de sorties. Cette tendance s'est inversée en 2005 et 2006 pour reprendre depuis 2008.

La part des mineurs isolés étrangers dans le nombre total des mineurs admis à l'aide sociale à l'enfance est restée stable : 5 % au 31 décembre 2005, 4 % au 31 décembre 2009.

Un référentiel technique, élaboré en 2004, a été mis à jour en 2006 par les services du Conseil général afin de favoriser une prise en charge adaptée et coordonnée des mineurs isolés étrangers qui sont confiés à l'ASE. Depuis 2007, le suivi de ces mineurs est assuré par un référent spécialisé dans le cadre de la protection de l'enfance.

Département du Nord

Le Département du Nord est un des départements les plus affectés par l'afflux des mineurs isolés étrangers.

En 2005, 28 arrivées dans le département étaient dénombrées. A partir de 2006, l'évolution est rapide : 110 arrivées en 2006, 120 en 2007, 245 pour la seule année 2008 et 201 en 2009. Le nombre de mineurs admis à l'ASE est en revanche beaucoup moins élevé, le pourcentage d'enfants restant compris entre 20 et 37 %. Parmi les mineurs évalués en 2008, 30 % étaient de nationalité marocaine. Afghans et Congolais représentaient 36 % du total.

En 2009, la part des jeunes Afghans et des Marocains est en nette régression, celle des Congolais en forte augmentation.

Un protocole d'accord pour l'accueil et l'orientation des mineurs isolés étrangers dans le département du Nord a été conclu en 2005 entre les différents partenaires départementaux concernés.

Cette convention, en cours de renégociation :

- permet une évaluation rapide et précise de la situation du jeune afin de proposer une orientation stable et adaptée
- a pour ambition d'offrir des conditions d'hébergement, d'éducation et d'insertion sociale « dignes et non discriminatoires »
- implique le Préfet de la Région Nord Pas-de-Calais, le Président du Conseil général du Nord, les autorités judiciaires (Procureur de la République et Président du TGI de Lille), les services publics et les associations habilitées
- coordonne les différentes compétences :
 - L'accueil et l'hébergement relèvent de la compétence de l'Etablissement public départemental de soins, d'adaptation et d'éducation.
 - L'évaluation de la situation du mineur est coordonnée par la Protection Judiciaire de la Jeunesse (Ministère de la Justice et des Libertés).
 - L'orientation est assurée par la Direction territoriale de Métropole Lille en lien étroit avec les autres directions territoriales et l'ensemble des partenaires du secteur public et associatif habilité.

Le dispositif d'accueil d'urgence (hébergement, soins et éducation au quotidien) s'appuie sur deux foyers de quatorze places pouvant accueillir ponctuellement quinze jeunes situés dans l'arrondissement de Lille. Ces deux foyers sont gérés par l'Etablissement public départemental de soins, d'adaptation et d'éducation et par la Société de Protection et de Réinsertion du Nord. Les places sont réservées en priorité aux mineurs isolés étrangers et bénéficient d'un financement à l'année.

L'évaluation de la situation des mineurs est effectuée dans le cadre d'un plateau technique, basé au centre d'action éducative et d'insertion de Villeneuve d'Ascq (Protection judiciaire de la jeunesse), qui mobilise les compétences de la Protection judiciaire de la jeunesse, de l'Education nationale, de la DDASS et du service « Droit des Jeunes » subventionné par l'Etat et le Département.

Cette phase d'évaluation comprend :

- l'analyse de la situation familiale et administrative du mineur, de ses possibilités de retour dans le pays d'origine voire de régularisation
- un bilan de santé (vaccinations, entretien et soutien psychologique)
- un bilan des acquis scolaires, des compétences techniques et des perspectives d'insertion du jeune.

Avant toute décision d'orientation, une réunion bilan est organisée à partir de la troisième semaine de placement : elle concerne le lieu d'accueil, le plateau technique et le coordinateur de l'Etablissement public départemental de soins, d'adaptation et d'éducation.

Rapports et conclusions mentionnent les préconisations d'orientation et sont ensuite adressés par les services de Protection judiciaire de la jeunesse au juge des enfants.

Le dispositif pour l'accueil et l'orientation des mineurs isolés étrangers, co-piloté par les institutions compétentes pour sa mise en œuvre, est placé sous l'autorité du Préfet de Région, Préfet du Nord et du Président du Conseil général et coordonné comme suit :

- Le comité de pilotage et de suivi

Composé du Préfet du Nord, du Président du Conseil général, du Président du tribunal de grande instance de Lille, du Procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Lille, de l'Inspecteur d'académie, du Directeur de la DDASS, du Directeur de la Protection judiciaire de la jeunesse, du Directeur de l'Etablissement public départemental de soins, d'adaptation et d'éducation et du Président de l'Association départementale du Nord pour la Sauvegarde de l'enfant à l'adulte. Il se réunit une fois par an.

- Le comité technique

Il se réunit tous les deux mois. Il vise à garantir la cohérence du dispositif et la bonne coordination des différents intervenants. Il réunit les directeurs ou représentants des foyers de l'enfance de l'Etablissement public départemental de soins, d'adaptation et d'éducation, du foyer de la Société de protection et de réinsertion du Nord, du centre d'action éducative et d'insertion de Villeneuve d'Ascq (Protection judiciaire de la jeunesse), du service Droit des Jeunes, du dispositif de coordination de l'Etablissement public départemental de soins, d'adaptation et d'éducation et du Pôle Enfance Famille de la Direction territoriale de Métropole Lille.

Département du Pas-de-Calais

Ce département doit à sa position géographique, la situation particulière qui le caractérise en matière d'immigration des mineurs étrangers.

Le Calaisis attire de très nombreux migrants qui aspirent à rejoindre la Grande-Bretagne.

L'admission dans les services de l'Aide sociale à l'enfance, relativement maîtrisée jusqu'en 2005 (332 mineurs isolés étrangers admis) s'est brusquement accélérée depuis 2007. De 2005 à 2009, plus de 8100 mineurs étrangers sont concernés.

Le nombre d'orientations vers les maisons d'enfants à caractère social est corrélativement en augmentation exponentielle : de 318 en 2005 à 1786 en 2009.

Les Afghans sont très majoritairement représentés en 2008 et 2009 parmi les 70 nationalités recensées (65 % en 2008 et 74 % en 2009).

La durée moyenne de l'accueil est de 7,4 jours en 2008 et de 5,6 jours en 2009.

Si les entrées dans le dispositif d'accueil des mineurs isolés étrangers sont particulièrement élevées, les sorties ne le sont pas moins :

- 403 sorties pour 443 entrées en 2003
- 272 sorties pour 313 entrées en 2004
- 298 sorties pour 332 entrées en 2005
- 583 sorties pour 614 entrées en 2006
- 2533 sorties pour 2552 entrées en 2007
- 2389 sorties pour 2407 entrées en 2008
- 2200 sorties pour 2219 entrées en 2009

L'afflux de jeunes Afghans se poursuit à l'occasion des deux premiers mois de l'année 2010 : 379 pour 497 mineurs repérés par le département du Pas-de-Calais. Il faut également noter l'arrivée de 69 Vietnamiens. Ce flux migratoire est exclusivement masculin.

Compte tenu du projet migratoire des mineurs et du taux de « fugues » élevé (95 % partent dans les 24 heures qui suivent leur placement), la prise en charge au long cours est, le plus souvent, impossible à mettre en œuvre.

Le dispositif d'accueil de première urgence s'avère néanmoins de bonne qualité ; il relève du dispositif de droit commun.

La charge financière qui pèse sur le Département du Pas-de-Calais est particulièrement lourde : plus de 18M€ depuis 2005 mais cette charge a tendance à diminuer depuis 2007.

Le démantèlement de la jungle de Calais le 22 septembre 2009 a permis d'affaiblir la pression migratoire dans le Calaisis et de réduire de manière considérable l'activité des filières d'immigration clandestine. Depuis le début de l'année 2010, 74 trafiquants ont en effet été interpellés et trois filières internationales opérant à Calais démantelées.

Le renforcement de la coopération transfrontalière est illustré par l'inauguration, le 23 mars 2010, du centre de coordination opérationnel franco-britannique implanté sur le port de Calais. Ce centre, dont la création, inscrite dans l'accord signé à l'occasion du sommet franco-britannique d'Evian du 6 juillet 2009, est une étape essentielle du renforcement du contrôle des points de passage de notre frontière commune et de la lutte contre les trafics de migrants.

Si cet effort du contrôle des frontières est louable, les conséquences d'une politique migratoire plus rigoureuse sont de deux ordres :

- Les migrants, en particulier les mineurs isolés étrangers, peuvent être tentés de poursuivre leur parcours migratoire vers la Grande-Bretagne en empruntant des voies de passage différentes - éventuellement plus longues et plus malaisées- . Il semble en effet difficile d'envisager un tarissement définitif des flux migratoires vers la Grande-Bretagne.
- La stabilisation d'une partie des migrants du côté français de la frontière.

Le Département du Pas-de-Calais peut en ce cas être concerné et il lui faudra alors faire face à un autre défi que celui de l'accueil d'urgence des mineurs : l'accueil au long cours avec les conséquences organisationnelles, techniques, financières et humaines qu'il implique.

5. LA SITUATION PARTICULIERE DE CERTAINS DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

La situation géographique de certains départements d'Outre-Mer les expose à une forte pression migratoire. C'est le cas, en particulier, de Mayotte et de la Guyane.

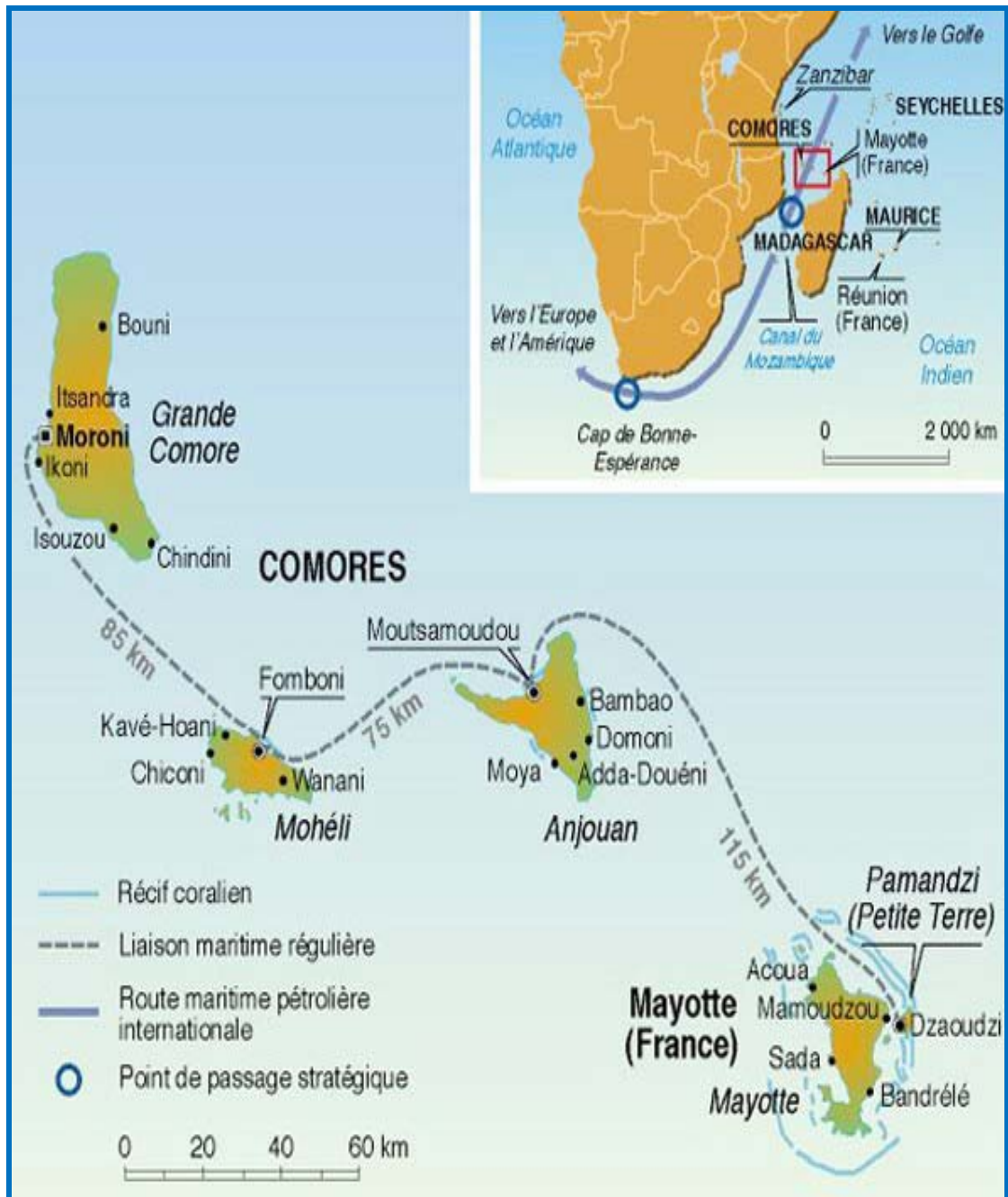
La proximité de pays dont le niveau de vie, les conditions d'éducation, l'offre de soins et les perspectives d'avenir sont moins favorables, entraîne un fort afflux de clandestins, notamment mineurs.

a. Mayotte

L'île de Mayotte est française depuis 1843. Située dans l'Océan Indien, à l'entrée Nord du canal de Mozambique, entre les côtes africaines à l'Ouest et Madagascar à l'Est, elle forme, avec les trois autres îles de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli, l'archipel des Comores. Ces trois îles, elles-mêmes anciennes possessions françaises, sont indépendantes depuis 1975 et forment l'Union des Comores.

Mayotte se compose de deux îles principales habitées (Grande Terre et Petite Terre) et d'une vingtaine d'îlots dispersés dans le lagon. Ce petit ensemble de terres émergées de 374 km² comptait, au dernier recensement de l'INSEE en 2007, une population d'environ 186 000 habitants. En 2009, ce chiffre n'est déjà plus d'actualité et atteindrait 200 000 habitants dont 60 % de moins de vingt-et-un ans. La pression démographique est forte du fait d'un taux de natalité élevé (cinq à sept enfants par femme). La part de clandestins dans la population se situerait entre 35 et 48%. La grande majorité des personnes en situation irrégulière est originaire de l'archipel des Comores, mais aussi d'Afrique de l'Est et d'Afrique centrale.

L'archipel des Comores



- Les mineurs isolés étrangers à Mayotte, une situation particulièrement préoccupante

Les mineurs isolés étrangers sont une préoccupation très importante à Mayotte.

Le Juge des enfants fait une distinction entre les « enfants étrangers isolés » et les « enfants abandonnés ».

Il conviendra aussi d'évoquer le cas des enfants qui arrivent à bord des « kwassa-kwassas³⁸ » et la problématique des reconduites de jeunes majeurs.

« Les enfants étrangers isolés », pour reprendre l'expression du juge des enfants, sont arrivés seuls à Mayotte venant du Congo, du Rwanda et du Burundi. Leur voyage a été le plus souvent éprouvant et ils vivent à Mayotte dans un dénuement total.

Ces enfants sont confiés à l'Aide sociale à l'enfance par le Juge des enfants qui saisit le Juge des tutelles aux fins de désignation d'un administrateur ad hoc. Ces enfants, majoritairement, ne retournent pas dans leur pays d'origine. La situation évoluera vers la clôture du dossier d'action éducative dès lors qu'une tutelle ou une délégation d'autorité parentale aura pu être mise en place au profit du Président du Conseil général.

La situation des mineurs dits « étrangers abandonnés » est tout à fait spécifique. Ces enfants se retrouvent seuls à Mayotte suite à la reconduite à la frontière de leurs parents en situation irrégulière. Les parents laissent leurs enfants à Mayotte -pensant leur offrir de meilleures perspectives d'avenir notamment en ce qui concerne leurs conditions de scolarisation- avec, en général, le projet de revenir.

Les enfants, parfois très jeunes, sont pris en charge par des membres de la famille plus ou moins proche ou par des voisins. Ils sont parfois livrés à eux-mêmes en particulier quand ce sont de grands adolescents. La solution, quelle qu'elle soit, reste souvent précaire. Il n'est pas rare que les enfants se retrouvent en réelle situation de danger, abandonnés pour différentes raisons par les personnes les ayant accueillis

³⁸ Barques en résine utilisées pour rejoindre Mayotte

dans un premier temps : difficultés financières de celle-ci, problèmes comportementaux de l'enfant, non retour de la famille, ou expulsion de la famille accueillante.

La troisième catégorie est celle des mineurs comoriens arrivant à Mayotte en « kwassa-kwassas ». Ces bateaux en résine, longs d'environ sept mètres, ont un fond plat pour passer la barrière de corail qui ferme le lagon de Mayotte. Les « kwassa-kwassas » sont souvent surchargés et les accidents mortels ne sont pas rares. Ainsi, en février 2010, l'échouage d'une de ces embarcations a provoqué la mort de neuf personnes, quatre femmes et cinq enfants.

Une législation particulière est appliquée à Mayotte en matière d'immigration³⁹. Les mineurs ne sont pas traités de manière spécifique, contrairement à la pratique métropolitaine.

Les mineurs interceptés dans des « kwassa-kwassas » sont conduits au centre de rétention administrative de Pamandzi. La faible durée de leur temps de rétention peut expliquer, sans pour autant le justifier, le confort rudimentaire du centre et le fait que les mineurs ne disposent pas d'espace qui leur soit réservé.

Il semble nécessaire de poursuivre les efforts de rénovation du centre.

Rappelons que la réglementation nationale et internationale prévoit la création d'un espace réservé aux mineurs.

Proposition

Créer dans le centre de rétention administrative de Pamandzi un espace réservé aux mineurs.

³⁹ Ordonnance n°2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, modifiée par l'ordonnance n°2007-98 du 25 janvier 2007, intégrant les dispositions de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

Selon la Police Aux Frontières de Mayotte, 835 mineurs ont été interpellés sur les 256 « kwassa-kwassas » interceptés en 2008. Les chiffres pour 2009 ne sont pas disponibles et le service gestionnaire des interceptions de « kwassa-kwassas » ne détaille plus, depuis janvier 2009, dans ses fiches de transmission, le nombre d'hommes, de femmes et d'enfants.

Le mineur présent dans un « kwassa-kwassas » est systématiquement rattaché à un adulte qui s'y trouve aussi⁴⁰ et sera reconduit avec lui.

Il n'est pas rare que des mineurs soient interpellés comme pilote de « kwassa-kwassas ». La barre leur est confiée par les passeurs à l'approche des forces de l'ordre car les peines encourues par les mineurs sont moins sévères. Le mineur mis en cause dans une procédure judiciaire fait l'objet d'un examen radiologique osseux en vue de l'évaluation de son âge.

Le nombre de mineurs interceptés dans les « kwassa-kwassas » et dans l'île s'est élevé à 2 711 en 2008, à 3 246 en 2009.

Malgré la mobilisation des magistrats, la collectivité départementale a mis du temps à organiser le système de protection de l'enfance, au motif que l'article 543-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que « le Conseil général de Mayotte peut décider de créer un service d'Aide sociale à l'enfance (ASE) ».

Il aura fallu attendre 2001 pour que l'ASE soit créée et 2004 pour qu'elle soit gérée par la collectivité départementale. Elle était auparavant sous l'autorité de la DASS. Cependant, considérant le caractère facultatif de cette mission, les moyens alloués par la collectivité départementale sont restés sous-dimensionnés. L'arrivée d'un directeur en avril 2009 a permis un important travail d'organisation, de formation et de recrutement et l'aboutissement du schéma départemental de protection de l'enfance. Nos échanges, avec le Président du Conseil général, Monsieur DOUCHINA, le Directeur général adjoint chargé de la solidarité et du développement social, Monsieur ELAMINE et le Directeur de l'ASE, Monsieur HESLER, montrent que la mobilisation de la collectivité départementale peut et doit encore progresser.

⁴⁰ Voir en annexe l'attestation de rattachement établi par la direction centrale de la Police Aux Frontières de Mayotte.

En 2006, quand le nombre des reconduites à la frontière a doublé par rapport à 2005, le Juge des enfants s'est ému de la reconduite d'un grand nombre de mères sans leurs enfants qui se retrouvaient de ce fait dans des situations potentiellement dangereuses. Un groupe de travail conjoint Justice/Préfecture/Services de l'Etat a été mis en place sous l'autorité du Préfet de Mayotte, sans qu'il puisse être possible d'y associer le Conseil général. La permanence sociale confiée à l'association TAMA⁴¹, dont l'objectif est d'encourager les reconduites avec les enfants, est exclusivement financée par l'Etat.

La loi sur la protection de l'enfance du 5 mars 2007 a confié la responsabilité de la mise en place de la « cellule de recueil d'informations préoccupantes » aux Conseils généraux. Le juge des enfants de Mayotte s'est étonné que, depuis la mise en place de cette cellule de recueil d'informations préoccupantes, plus aucun signalement de mineurs isolés étrangers n'arrive au tribunal.

Il n'existe pas de structures d'hébergement ou d'accueil de jour adaptées pour accueillir les mineurs isolés étrangers les plus en danger. Aucun dispositif de prévention n'a été mis en place au sein de l'ASE.

Les professionnels de la protection de l'enfance à Mayotte sont confrontés à la situation complexe de l'état civil qui, malgré les efforts déployés, n'est pas encore totalement organisé. Et il n'est pas rare qu'un mineur né à Mayotte d'un parent français (le père le plus souvent) soit menacé d'expulsion, voire expulsé, faute de pouvoir prouver sa nationalité.

Une responsable d'association a été très marquée par la disparition en mer d'un jeune majeur lycéen à Mayotte qui, après son expulsion, tentait d'y revenir pour passer son examen. Ce récit dramatique illustre la dimension humaine du problème : le passage à la majorité ne doit pas faire basculer brutalement la vie d'un être humain.

La question des mineurs isolés étrangers à Mayotte a pris une ampleur considérable liée à l'accélération de la lutte contre l'immigration à partir de 2006 (doublement des reconduites entre 2005 et 2006). La nécessité absolue de protéger les plus fragiles, les

⁴¹ Association TAMA : association œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance et de la grande exclusion et visant à la réinsertion sociale et professionnelle des plus démunis. Elle est financée par l'Etat (FONJEP/CNASEA/Direction de l'emploi du travail et de la formation professionnelle/Politique de la ville/Ministère de la Justice (DPJJ/DAP/Victimes) et la Collectivité départementale de Mayotte.

enfants, devrait inciter l'Etat et le Conseil général, à coopérer. C'est la proposition générale qui sera ici développée et qui vaut plus particulièrement pour Mayotte.

Il s'agit d'abord de mesurer et de quantifier la réalité de ces flux migratoires particuliers pour mieux développer des réponses adaptées mais aussi sensibiliser les décideurs politiques.

- Des réponses à inventer et à coordonner

A Mayotte plus qu'ailleurs, la question de mineurs isolés étrangers concerne de nombreux champs de compétences de l'Etat :

- La scolarisation : certains maires refusent d'inscrire ces enfants.
- La prévention : il convient d'éviter que les enfants abandonnés ne se mettent en danger y compris en s'exposant à la délinquance.
- La santé : l'accès et la prise en charge des frais qui lui sont liés.
- La justice, tant en ce qui concerne les mineurs en danger⁴² que les mineurs délinquants : en 2009 comme en 2008, près de 50% de l'activité de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) concerne des mineurs étrangers, tous n'étant pas isolés. En octobre 2009, la Protection judiciaire de la jeunesse s'est trouvée confrontée à l'incarcération de trois mineurs isolés étrangers, pilotes de « kwassa-kwassas » ; plusieurs questions se sont posées : l'absence, à l'époque, de possibilité d'alternative à l'incarcération, l'impossibilité d'un aménagement de peine, la difficile élaboration du projet de sortie. S'agissant du retour à Anjouan à la fin de l'incarcération, comment envisager la remise à parents quand les pièces d'identité peu fiables soulèvent la question de la réalité du lien de filiation ?

Ce contexte particulier doit inciter à une meilleure coopération entre les institutions et à une plus grande créativité.

Soulignons ici les projets portés par l'association TAMA, qui signifie « Espoir » en shimaore (langue parlée à Mayotte). Son président, Monsieur Mohamed TANI,

⁴² Au sens de l'Article 226-4 du Code de l'action sociale et de la famille, qui fait référence à l'article 375 du code civil.

n'hésite pas à évoquer, comme d'autres de nos interlocuteurs, « la bombe sociale à retardement » que représentent les mineurs isolés étrangers.

Ce constat est partagé par Madame Djamila BOUDRA, présidente de l'association APREDEMA (association pour la prévention de la délinquance à Mayotte).

TAMA développe quatre types de réponses :

- le service des enquêtes rapides :

C'est une mesure d'aide à la décision du magistrat qui consiste en un recueil d'informations succinctes qui permet d'apprécier rapidement la situation d'un mineur. Elle concerne les mineurs signalés au parquet dont les parents se sont vus notifier une mesure de reconduite à la frontière. Elle comporte une proposition éducative ou une demande d'investigation supplémentaire.

- le dispositif d'accompagnement social :

Il se situe en aval des enquêtes rapides et introduit le volet accompagnement social. Il s'agit de soutenir temporairement la famille accueillant le ou les mineurs dans l'attente d'un retour du parent éloigné ou d'organiser au besoin une prise en charge adaptée.

- le service d'aide au retour :

Lors de la reconduite à la frontière du ou des parents en situation irrégulière, se pose la question de la protection du mineur privé de ses parents et laissé sur le territoire. TAMA a développé depuis septembre 2009 un nouveau dispositif : un travailleur social présent au centre de rétention administrative tente de convaincre les mères de repartir avec leurs enfants. Si le départ ne peut se faire concomitamment il est organisé par la suite afin de permettre le regroupement familial dans le pays d'origine.

- en février 2010, TAMA a ouvert un centre éducatif renforcé permettant d'accueillir des enfants, parmi lesquels des mineurs isolés étrangers, dans le cadre de l'ordonnance de 1945, c'est-à-dire placés par l'autorité judiciaire en raison d'actes de délinquance. C'est une réponse alternative à l'incarcération des mineurs isolés étrangers pilotes de « kwassa-kwassas ».

Si le repérage par la Justice est satisfaisant à travers les outils développés par TAMA, la mise en œuvre par le Conseil général reste encore insuffisante.

Ces réponses internes à Mayotte sont essentielles et indispensables, mais face à l'ampleur du phénomène, il est nécessaire de se tourner vers le gouvernement comorien pour rechercher des solutions adaptées.

- Renforcer le dialogue avec l'Union des Comores

La recherche d'une solution à l'afflux migratoire que connaît l'île de Mayotte passe par le renforcement du dialogue avec l'Union des Comores. Cet avis est unanimement partagé.

Plusieurs obstacles, conjoncturels ou structurels, rendent ce dialogue délicat dans l'immédiat :

- la contestation de la politique de la France à Mayotte et la tension qui a suivi le referendum organisé dans l'île française en vue d'achever le processus de départementalisation
- une situation de politique intérieure assez tendue⁴³
- la pauvreté endémique qui frappe la population et qui incite les Anjouanais à tenter de se rendre par tous les moyens à Mayotte.

Un des principaux instruments de coopération bilatérale entre la France et l'Union des Comores est le Document Cadre de Partenariat signé en novembre 2006⁴⁴ qui prévoit une concentration de notre aide publique au développement sur la santé, l'agriculture et la sécurité alimentaire, ainsi que le développement du secteur productif par la relance de la Banque de Développement des Comores. Il porte sur un total d'environ 88 M€ pour la période 2006-2010.

La régression de la pauvreté ne pourra, en tout état de cause, être obtenue que par la poursuite d'une action au long cours destinée à fixer sur place les populations. La

⁴³ en raison du maintien au pouvoir du président de l'Union, originaire d'Anjouan, obtenu par un vote du congrès de l'Union le 1er mars 2010 en l'absence des élus mohéliens et de l'opposition comorienne ;

⁴⁴ Ce document définit, pour la période 2006-2010, les axes de coopération entre l'Union des Comores et la France.

maîtrise des flux migratoires, la lutte contre l'émigration clandestine et la lutte contre la fraude documentaire sont, dans ce contexte, particulièrement malaisées.

Il faut toutefois constater une certaine dynamique associative pour l'accompagnement social des mineurs isolés étrangers à Mayotte (TAMA) et celui des mineurs en difficulté à Anjouan (MAECHA)⁴⁵.

Dans le contexte d'urgence sociale qui prévaut tant à Mayotte qu'à Anjouan concernant les mineurs isolés, il est souhaitable de favoriser la mise en œuvre de synergies au niveau associatif et d'étudier les modalités d'une coopération entre TAMA et MAECHA pour traiter la question des mineurs isolés et leur retour dans le pays d'origine.

Proposition

Favoriser entre Mayotte et l'Union des Comores la mise en réseau des associations spécialisées dans l'accompagnement de l'enfance isolée.

Si la mise en place d'une coopération gouvernementale bilatérale globale avec les Comores semble aujourd'hui hors de portée, la conclusion d'accords bilatéraux sur des problématiques spécifiques peut être envisagée. Dans ce cadre, la mise en œuvre d'une coopération judiciaire formelle entre la France et l'Union des Comores serait une solution pertinente pour lutter contre les trafics d'êtres humains et, partant, l'isolement des mineurs. Cette perspective apparaît d'autant plus accessible que le ministre de la Justice du gouvernement des Comores y semble favorable.

Proposition

Travailler à la mise en œuvre d'une coopération judiciaire formelle entre la France et l'Union des Comores.

⁴⁵ L'association anjouanaise MAECHA travaille sur les questions de scolarisation, de prise en charge et d'encadrement des enfants anjouanais et mohéliens en difficulté.

Enfin, il convient de ne pas négliger les possibilités qu'offre le fonds de coopération régionale de Mayotte. Créé par la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, ce fonds est abondé par des crédits de l'Etat (Ministère de l'Outre-Mer) et peut recevoir des financements des collectivités locales. Il vise à soutenir et encourager les initiatives locales mahoraises (établissements publics, collectivités, associations, entreprises privées) en matière de coopération avec les pays de la zone sud-ouest de l'océan indien (Comores, Madagascar, Mozambique, mais aussi Seychelles, Maurice, Afrique du Sud...). Il a permis par le passé de financer des actions de formation continue par des échanges de personnels entre les hôpitaux de Mayotte et de l'Union des Comores ainsi qu'un partage de savoir-faire dans la gestion des eaux urbaines à Anjouan.

Cet outil favorise la coopération entre Mayotte et les autres îles de l'archipel des Comores mais ses moyens d'action demeurent assez limités⁴⁶.

Il serait intéressant de financer une action spécifique en direction des mineurs isolés étrangers dans ce cadre juridique adapté.

Proposition

Faire du fonds de coopération régionale de Mayotte un instrument d'accompagnement et d'insertion des mineurs isolés étrangers à Anjouan.

Toutes ces réflexions sont à mettre en perspective avec quelques chiffres éclairants :

- le coût de la lutte contre la répression de l'immigration clandestine à Mayotte : 70 millions d'euros
- le coût de la coopération avec l'Union des Comores : 20 millions d'euros
- le budget de l'Union des Comores : 40 millions d'Euros
- le budget de la Ville de Mamoudzou : 43 millions d'Euros pour 53 000 habitants.

Ce déplacement a mis en évidence l'ampleur du phénomène.

⁴⁶ la demande de financement de projets est en l'état trois fois supérieure aux capacités du fonds.

La situation de la Guyane, où il a été impossible de se rendre en raison des délais contraints de la mission, présente nombre de points communs avec celle que nous venons de décrire : les éléments recueillis et la collaboration précieuse des sénateurs guyanais, nous permettent d'exposer dans les développements qui suivent, ses spécificités et les problématiques communes.

b. La Guyane :



La Guyane, à l'instar de Mayotte, est confrontée à une immigration clandestine importante, qui concerne également les enfants.

Elle présente deux caractéristiques :

- Elle est intense et sans commune mesure avec la capacité d'accueil de ce département d'outre-mer.
- Elle est difficilement maîtrisable au regard de la longueur des frontières communes avec le Suriname et le Brésil.

La Guyane se trouve au cœur d'un espace où la libre circulation est une tradition ancestrale des peuples amérindiens, ce qui rend la mise en œuvre d'une politique migratoire très complexe et les accommodements avec la législation de droit commun quasi-obligatoires.

Le niveau de développement social et économique de la Guyane est un attrait majeur pour des populations originaires de pays voisins, souvent pauvres, comme le Suriname, le Guyana, le Nordeste du Brésil ou encore Haïti. Les richesses naturelles de la Guyane confortent indiscutablement son attractivité.

Le rapport des sénateurs Georges OTHILY et François-Noël BUFFET sur l'immigration clandestine (2006) mentionnait qu'en 2002 le produit intérieur brut par habitant de la Guyane représentait 13 fois celui du Suriname, 15 fois celui du Guyana et 39 fois celui d'Haïti. Dans ces conditions, il importait, selon les sénateurs Georges PATIENT et Jean-Etienne ANTOINETTE, de mettre en œuvre une politique de co-développement beaucoup plus ambitieuse avec les pays voisins de la Guyane.

Afin de comprendre le phénomène migratoire qui affecte la Guyane, il est tout d'abord utile de décrire le contexte qui prévaut aux frontières de ce département français d'outre-mer et d'envisager les moyens mis en œuvre au titre de la coopération bilatérale.

- Les relations avec le Suriname

Le Suriname, un des plus petits pays d'Amérique du Sud, compte un peu plus de 500 000 habitants. Il dispose d'une frontière commune avec la Guyane française, d'une longueur de 520 km, matérialisée par le fleuve Maroni.

Le contexte politique tendu, de l'indépendance du Suriname en 1975 jusqu'au début des années 90, a eu pour conséquence un exode assez important de Surinamais noirs-marrons⁴⁷ vers la Guyane. Ils y constituent d'ailleurs la première population immigrée, devant les Haïtiens et les Brésiliens.

Le Suriname connaît une situation macroéconomique favorable malgré le taux de pauvreté de la population qui est estimé entre 47 et 53%.

Les deux enjeux principaux de la relation bilatérale sont le contrôle de l'économie transfrontalière clandestine et la maîtrise du très important courant migratoire en Guyane.

S'agissant de la question des migrations, du contrôle des frontières et de la sécurité, plusieurs instruments de coopération bilatérale existent :

- l'accord bilatéral de réadmission des personnes en situation irrégulière, signé le 30 novembre 2004 (en voie de ratification par le Suriname)
- l'accord de coopération transfrontalière en matière policière, signé le 29 juin 2006 : non encore ratifié par le Suriname, il permet d'ores et déjà une meilleure coopération entre les forces de police des deux pays de part et d'autre du Maroni, notamment par la mise au point de patrouilles conjointes
- l'accord intergouvernemental de septembre 2003 en vertu duquel des patrouilles militaires fluviales conjointes sont organisées
- la convention d'assistance administrative mutuelle douanière signée à Paramaribo le 25 octobre 2000 et entrée en vigueur en décembre 2005
- le projet de convention d'entraide judiciaire soumis au Suriname en 2007.

⁴⁷ Les noirs-marrons étaient le nom donné aux esclaves enfuis hors de la propriété de leurs maîtres en Amérique, aux Antilles ou dans les Mascareignes à l'époque coloniale.

Pour les projets scientifiques et techniques, la coopération avec le Suriname s'opère principalement à travers l'Agence française de développement (une agence à Cayenne ; une antenne à Paramaribo, capitale du Suriname, qui ouvrira prochainement).

La réhabilitation de l'hôpital d'Albina a constitué le point de départ d'actions visant au renforcement de la présence de l'État surinamais le long de la frontière commune du Maroni.

Par ailleurs, l'Agence française de développement lance un nouveau projet dans le domaine de la santé (prêt concessionnel de 15 M€ pour les infrastructures sanitaires, notamment le centre de santé d'Albina qui doit devenir un hôpital secondaire, et 1,1 M€ en assistance technique, sous forme de subvention). Elle a également financé une étude pour le développement de la région d'Albina (don de 0,3M€) et une aide au développement des communautés villageoises (prêt de 2,5 MUS\$).

Il faut également souligner l'utilité du fonds de coopération régionale de Guyane, au titre duquel a été financée, de 2001 à 2008, une soixantaine de projets de développement à concurrence de 1,8 M€, pour un coût total de 5,8 M€, principalement dans les secteurs de la santé, de l'agriculture, de l'environnement, de la pêche, de la formation professionnelle et linguistique, portés par des organismes ou acteurs locaux de Guyane.

Enfin, mentionnons un accord entre l'Institut Pasteur de Guyane et le Suriname, signé le 20 octobre 2008, qui vient en appui à la coopération franco-surinamaïse dans le secteur de la santé. Aux termes de cet accord, l'Institut Pasteur apporte un soutien au laboratoire central du ministère surinamais de la Santé.

- Les relations avec le Guyana

Le Guyana dispose, à l'est de son territoire, d'une frontière commune avec le Suriname, par laquelle transitent de nombreux candidats à l'entrée sur le territoire guyanais. Il est bordé au sud et au sud-est par le Brésil.

La population du Guyana est estimée à 800 000 habitants et vit essentiellement dans la plaine côtière. Le revenu annuel par habitant est de 1300 US\$, ce qui fait de ce pays l'un des plus pauvres des Caraïbes. 35,1% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté de 1 US\$/jour.

La coopération bilatérale franco-guyanienne est très modeste. Elle consiste essentiellement en une participation du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) de 1,62 M€ au projet régional du WWF (World Wildlife Fund) relatif à la gestion durable des ressources forestières de l'ensemble du Plateau des Guyanes.

D'ici à 2011, l'Agence française de développement prévoit d'engager des projets à concurrence de 20 M€ (prêts) et 2 M€ (subventions) mais les échanges avec les autorités n'avaient pas encore défini, fin 2008, de secteur d'intervention.

- Les relations avec le Brésil

En matière de coopération transfrontalière, les relations entre la France et le Brésil connaissent un dynamisme accru, notamment grâce à la tenue des 5èmes consultations transfrontalières, le 13 août 2009, à Macapa (État de l'Amapa).

L'Etat fédéré de l'Amapa a une frontière commune avec la Guyane. Il est peuplé d'un peu moins de 300 000 habitants. Son économie est principalement basée sur l'exploitation du manganèse. Des projets, dont le « Projeto Jari » ont permis la mise en valeur des richesses forestières (extraction de cellulose ou de bois précieux). Portugais par le traité de Tordesillas, l'Amapa fut conquis pour protéger l'embouchure de l'Amazonie convoitée par les Français installés en Guyane.

La coopération franco-brésilienne permet d'apporter des réponses aux préoccupations liées aux différents risques transfrontaliers (immigration clandestine, sécurité...), d'encourager les échanges et de développer l'économie de la région amazonienne.

La construction d'un pont sur le fleuve frontalier Oyapock a été approuvée par les Parlements français et brésilien et le chantier a été lancé en juillet 2009. L'ouvrage facilitera la liaison routière Cayenne-Macapa et favorisera l'insertion de la Guyane

dans son environnement régional. Il donnera lieu à de nouveaux accords de coopération notamment sur les plans policier, commercial et social.

Toutefois, les sénateurs guyanais estiment que c'est la situation globale du Nordeste brésilien qu'il convient de prendre en considération au titre de la coopération bilatérale et de la politique de co-développement.

- L'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers en Guyane

Il n'existe pas, dans ce département d'outre-mer, de réelle prise en charge des mineurs isolés étrangers. D'une part parce que le Conseil général dispose de moyens financiers modestes et d'autre part parce que le maillage associatif est quasi inexistant.

Il faut toutefois noter l'existence, depuis fin 2005, d'un protocole d'accord élaboré par le Conseil général de Guyane sur la procédure relative à l'accueil des mineurs étrangers isolés.

Ce protocole, signé le 17 novembre 2005 entre le Département de la Guyane, le Centre hospitalier de Cayenne et le Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Cayenne, prévoit que :

- Le service de l'Aide sociale à l'enfance a pour mission d'accueillir provisoirement l'enfant ou l'adolescent isolé le temps nécessaire à l'accomplissement, par les services de police, des formalités d'identification, d'évaluation de son âge (au besoin au moyen d'un test osseux) et de recherche d'un adulte qui en serait responsable.
- Le test osseux est réalisé sur réquisition judiciaire par le département d'imagerie médicale du Centre hospitalier de Cayenne.
- Si les résultats médicaux établissent la minorité, l'ASE saisit le Juge d'instance afin qu'il ouvre une procédure de tutelle d'Etat. Le Parquet choisit le plus souvent de ne pas saisir le Juge des enfants statuant en matière d'assistance éducative.

A ce stade de notre étude, il n'a pas été possible de recueillir suffisamment d'informations chiffrées sur le phénomène des mineurs isolés étrangers en Guyane, donc de mesurer précisément son ampleur.

La conclusion d'accords bilatéraux avec les états voisins nous semble aller dans le bon sens pour traiter les questions de l'immigration, en particulier le problème des mineurs isolés étrangers.

Propositions

Mettre en place des outils afin de mesurer précisément le flux migratoire des mineurs isolés étrangers en Guyane.

Désigner un service de l'Etat, pilote d'une plateforme territoriale pour coordonner l'action des différents acteurs sur la question des mineurs isolés étrangers et encourager les initiatives des associations dans ce domaine.

6. LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS ORIGINAIRES DE ROUMANIE. A SITUATION PARTICULIÈRE RÉPONSE SPÉCIFIQUE : L'ACCORD FRANCO-ROUMAIN

L'approche récente du phénomène des mineurs isolés étrangers est marquée par la question, très largement médiatisée à la fin des années 1990, de la présence à Paris de jeunes Roumains qui pillaient les parcmètres.

Cette situation, propre à Paris, sans déformer la compréhension des problématiques des mineurs isolés étrangers, nous interroge :

- sur les deux aspects des réponses à envisager : l'ordre public, la protection des mineurs
- sur les moyens à mettre en œuvre pour contrer utilement le phénomène : la législation française est insuffisante ; des outils de coopération bilatérale doivent être développés.

Intégrés dans des réseaux très organisés, souvent accompagnés par des parents ou des proches, ces mineurs échappent bien souvent à toute prise en charge institutionnelle.

L'association « Hors la rue », dans son rapport d'activités 2008⁴⁸, précisait que 55% des jeunes rencontrés par l'association n'avaient jamais été en relation avec des institutions. Les modes classiques d'intervention des travailleurs sociaux sont totalement inefficaces : sitôt placés, les mineurs fuguent.

L'objet même de cette association est de développer des propositions alternatives qui permettent à ces jeunes de quitter la rue –source de danger- et de leur offrir des perspectives. Ses principes d'action sont les suivants : « la volonté d'aller au devant des mineurs, une capacité d'adaptation très rapide et une équipe de terrain polyvalente connaissant la langue et la culture des mineurs suivis ».

Parmi les mineurs rencontrés par l'association, la proportion de Roumains est toujours forte (85% des nouveaux contacts en 2008). L'association constate une forte hausse de l'activité (+ 45% de nouveaux contacts par rapport à 2007). Les jeunes recensés ont souvent vécu dans d'autres pays européens et sont de plus en plus ancrés dans l'errance. Certains seraient des enfants des rues, phénomène très peu répandu dans les sociétés d'Europe occidentale. Le directeur de l'association « Hors la Rue » nous a fait part de son inquiétude : « Ceci nous alerte bien évidemment. Nous pensons que cette situation est plus structurelle que conjoncturelle au regard des situations économiques et politiques de pays également touchés (Italie, Espagne...). Nous avons clairement constaté un déplacement des flux migratoires de ces Etats vers la France ».

L'année 2008 a également été marquée par une augmentation, à Paris, du nombre des jeunes livrés à la prostitution : ce sont des jeunes filles « tenues » par des réseaux ; ce sont également de très jeunes garçons (de 10 à 14 ans), qui se prostituent sur le parvis de la gare du Nord. Un reportage de l'émission de France 2 « Envoyé Spécial » a été consacré à ce sujet le 11 mars dernier.

⁴⁸ Rapport d'activités 2008 de l'Association Hors la Rue, disponible sur leur site internet : <http://www.horslarue.org>

Ces constats alarmants convergent, avec les données des autres « intervenants parisiens » : celles de la Préfecture de police, du Tribunal de grande instance et du Service éducatif auprès du tribunal⁴⁹.

Le Directeur du Service Educatif Auprès du Tribunal et le Vice-Procureur, chef de la section mineurs du Parquet de Paris, relèvent la part croissante des mineurs isolés étrangers dans l'activité du parquet tant au pénal qu'au civil :

- sur les 1601 mineurs déférés devant le Tribunal pour enfants de Paris en 2009, 567 étaient des mineurs isolés étrangers (contre 1312 dont 324 mineurs isolés étrangers en 2008), soit une augmentation de 75% de la part représentée par les mineurs isolés étrangers dans les déferrements.
- seuls 49 mineurs étaient véritablement isolés, les autres vivants dans des caravanes à Saint-Denis : s'ils n'étaient pas nécessairement avec leurs parents, ils étaient accompagnés, bien souvent « mal accompagnés » (comme le précise l'association « Hors la Rue »).
- parmi les 567 mineurs isolés étrangers déférés en 2009, 401 étaient Roumains (130 en 2008). Ce chiffre s'approche malheureusement de ceux des années 2004-2005, le Juge des enfants évoquant 700 dossiers au pénal en 2004.

Cette situation a contraint le Tribunal pour enfants à créer, en 2009, six audiences supplémentaires.

Depuis le printemps 2009, les actes délictueux des mineurs isolés étrangers visent les personnes retirant des espèces dans un distributeur automatique de billets. Les fonctionnaires de police de la Préfecture de Paris ont évoqué les pressions considérables que subissent ces mineurs pour être le plus « productifs » possible.

Les mineurs interpellés sont jeunes : 12/13/14 ans, filles et garçons à parité. Leurs propos témoignent d'une délinquance très organisée dans « un circuit européen » : les enfants sont conduits dans les capitales d'Espagne, d'Italie ou d'Angleterre dès qu'ils sont repérés. Ils se disent tous originaire de la même région (Tandare) et évoquent la pauvreté en Roumanie.

⁴⁹ SEAT, service de la Protection judiciaire de la jeunesse présent au tribunal de grande instance de Paris, chargé de rencontrer les mineurs avant le magistrat dans le cadre de l'aide à la décision du juge, à la fois pour recueillir les renseignements nécessaires afin de comprendre la situation du jeune, et à la fois pour faire des propositions en réponse à l'acte commis.

Ces constats ne peuvent conduire qu'à souhaiter vivement la réactivation de l'accord bilatéral conclu entre la France et la Roumanie : relatif à la coopération en vue de la protection des mineurs roumains isolés et à leur retour dans leur pays d'origine, cet accord du 4 octobre 2002 est parvenu à expiration le 1^{er} février 2006. Un bilan en a été dressé et les modalités de renouvellement envisagées.

Les magistrats du Tribunal pour enfants de Paris estiment que les résultats enregistrés ne sont pas à la hauteur des investissements engagés : la Roumanie aurait rencontré des difficultés pour respecter ses engagements. Le seul tribunal pour enfants créé n'a pu jouer pleinement le rôle de correspondant et les mineurs remis par la France auraient bénéficié d'un accompagnement « faible ». La coopération avec les autorités policières a été plus efficace.

Un nouvel accord a été signé le 1^{er} février 2007. En termes d'organisation, il prévoit que la présidence du Groupe de Liaison Opérationnel suive la mise en œuvre des dispositions de l'accord.

L'accord franco-roumain doit être renouvelé et l'entraide pénale facilitée afin de démanteler les réseaux criminels qui incitent les mineurs à pénétrer sur le territoire français pour y commettre des infractions. Le retour des mineurs, tout en s'inscrivant dans un dispositif efficace, doit être conforme aux engagements internationaux pris par la France notamment dans le cadre de la convention relative aux droits de l'enfant, ratifiée en 1990.

L'article 4 de ce nouvel accord, intitulé « plan de mesures : prise en charge et organisation du retour en Roumanie, accueil en Roumanie », confie au Parquet des mineurs un rôle central pour organiser, en lien avec les autorités roumaines et dans le respect des droits des mineurs (vérification de sa situation personnelle), le retour des jeunes Roumains vers leur pays d'origine. Il s'agit de rendre plus efficace le dispositif de réacheminement des mineurs et d'augmenter le nombre de retours.

Si le nouvel accord n'a pas été ratifié par le Sénat en 2008, du fait, notamment, du contexte nouveau créé par l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne et du rôle confié au Parquet, il a eu le mérite de créer une dynamique d'échanges entre les deux pays.

Le rapporteur au Sénat du projet de loi de ratification en 2008 avait estimé que « cet accord soulevait plusieurs incertitudes :

- sur sa nécessité compte tenu de la très forte décreue numérique du phénomène des mineurs roumains isolés et de l'existence d'un dispositif de droit commun
- sur le plan juridique pour ce qui concerne le rôle du juge des enfants, l'intervention nouvelle du parquet et le consentement du mineur
- sur son efficacité si le retour est insuffisamment préparé dans un contexte de libre circulation des personnes ».

Sur proposition de son rapporteur, la commission des Affaires étrangères du Sénat avait alors décidé de reporter sa décision, lui demandant de poursuivre ses investigations et de faire rapport à une date ultérieure.

Le projet de loi sera en discussion le 6 mai prochain.

Sans interférer sur la mission de Madame le sénateur GARRIAUD-MAYLAM, il convient ici de prendre position : la ratification de cet accord bilatéral par la France est nécessaire pour faire face à l'afflux organisé de très jeunes adolescents, garçons et filles, sur le territoire, et notamment à Paris, dans des conditions indignes et à des fins d'exploitation par la délinquance. Il comporte des garanties juridiques sur les rôles respectifs du Parquet et du Juge des enfants et des mesures d'accompagnement dans le cadre d'une reconduction des mineurs en Roumanie. Le cadre désormais commun de l'Union européenne est un nouvel atout.

La vraie question repose donc sur les conditions d'application pleine et entière de cet accord, dans ses aspects « protection de l'enfance » et « maintien de l'ordre public ».

Propositions

Confier à la plateforme coordonnée par la Direction de la Protection judiciaire de la

Envisager, sur le modèle de l'accord franco-roumain, la signature de nouvelles conventions avec d'autres pays dont les mineurs isolés étrangers proviennent.

III. DES REPONSES A AJUSTER ET A COORDONNER

1. UNE ORGANISATION ADAPTEE

La prise en charge est une question complexe impliquant une multitude d'acteurs : Etat, Départements et Associations.

Les Départements ont une compétence générale de protection de l'enfance en vertu de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007. C'est à ce titre qu'il leur est fait obligation d'accueillir les mineurs isolés étrangers au sein des structures de l'Aide sociale à l'enfance. Nombre d'entre eux contestent, comme nous l'avons souligné précédemment, devoir assurer cette mission d'accueil et de prise en charge qu'ils estiment relever de la compétence exclusive de l'Etat en tant qu'autorité décisionnaire en matière de gestion des flux migratoires.

Les associations sont des partenaires actifs des pouvoirs publics et jouent un rôle qui va du repérage du mineur sur la voie publique jusqu'à l'accompagnement vers l'emploi pour un certain nombre d'entre eux.

L'Etat est concerné au titre de la maîtrise des flux migratoires, la lutte contre l'immigration clandestine et les trafics d'êtres humains, la justice des mineurs. Ses compétences dans les domaines éducatifs, familiaux, sociaux et des relations internationales sont également mobilisées.

Le budget de l'Etat est mis à contribution chaque année pour assurer totalement ou partiellement le fonctionnement de plusieurs structures d'accueil temporaire ou d'urgence⁵⁰.

Toutes les parties prenantes conviennent de la nécessité d'une meilleure articulation et coordination.

50

- Lieu d'Accueil et d'Orientation (LAO) de Taverny, créé en 2002 pour recevoir les mineurs isolés étrangers interceptés à Roissy et géré par la Croix-Rouge
- Centre d'Accueil et d'Orientation pour Mineurs Isolés Demandeurs d'Asile (CAOMIDA), situé à Boissy-Saint-Léger dans le Val-de-Marne et géré par France Terre d'Asile. Il est ouvert depuis 1999.
- Structures du dispositif parisien (dit dispositif Versini) qui comprend notamment le centre d'accueil du Kremlin-Bicêtre géré par l'association Enfants du Monde Droits de l'Homme et les structures gérées par France Terre d'Asile et Hors la Rue.

Aux termes de notre analyse, de nos rencontres et visites et sur la base des expériences conçues et mises en œuvre au sein des départements les plus touchés par la problématique « mineurs isolés étrangers », nous pouvons dessiner des perspectives et formuler des propositions sur les organisations, les financements et la prise en charge concrète du mineur.

a. La répartition des missions

A l'Etat doit incomber la charge :

- de mettre à l'abri, dans des structures appropriées et intégralement financées sur son budget, tout mineur repéré
- d'évaluer la situation du mineur, rechercher le titulaire de l'autorité parentale, estimer son âge afin de lui donner un statut, analyser son projet migratoire et proposer une orientation si le retour dans le pays d'origine est impossible
- d'organiser, en évaluant l'intérêt supérieur du mineur, son retour en vertu du principe édicté par la convention relative aux droits de l'enfant, selon lequel un enfant a le droit de vivre dans son milieu familial.

Aux Départements doit incomber la charge :

- d'accueillir les mineurs isolés étrangers qui lui sont confiés par l'autorité judiciaire conformément aux dispositions de la loi de 2007 réformant la protection de l'enfance
- d'organiser le suivi éducatif du mineur jusqu'à sa majorité, voire au-delà s'il est admis que le mineur considéré peut bénéficier d'un contrat jeune majeur qui contribuera à son insertion sociale et professionnelle
- d'organiser sa protection matérielle et morale.

b. Les plateformes opérationnelles territoriales

Afin d'assurer une parfaite coordination des différents intervenants, il convient de prévoir, dans chaque territoire concerné par la problématique des mineurs isolés

étrangers, une plateforme dédiée (départementale, interdépartementale ou régionale), organisée localement et de manière pragmatique, dont les activités seraient coordonnées par la Protection Judiciaire de la Jeunesse en lien avec le Préfet.

Pluridisciplinaire, cette plateforme territoriale regroupera les professionnels spécialistes des questions juridiques, éducatives et de santé afin d'offrir une réponse personnalisée au mineur, coordonnée et cohérente aux acteurs institutionnels et associatifs impliqués.

Elle sera chargée d'organiser l'accueil et l'hébergement d'urgence, de procéder à l'évaluation de la situation du mineur ainsi qu'à son orientation vers un dispositif de prise en charge au long cours dès lors qu'aura été évaluée l'opportunité d'un retour dans son pays d'origine. On pourrait y expérimenter un pôle de compétences spécialisé dans la recherche de l'autorité parentale (cf : conclusions du rapport LANDRIEU) qui serait en lien direct avec la cellule nationale, pour améliorer l'efficacité et la qualité de la procédure de réacheminement.

Propositions

Mettre en place des plateformes opérationnelles territoriales (départementales, interdépartementales ou régionales) pour coordonner les actions de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

c. Une plateforme interministérielle

Les associations, comme l'ensemble des acteurs souhaitent ardemment la désignation d'un interlocuteur unique chargé de la « problématique mineurs isolés étrangers ».

Plutôt que d'envisager la création ex nihilo d'un département ministériel dédié, nous proposons la création d'une plateforme interministérielle.

Parce que le Ministère de la Justice, au travers de la Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse, est chargé de l'ensemble des questions intéressant la justice

des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre et parce que c'est d'abord un magistrat qui est saisi lorsqu'un mineur isolé étranger est identifié, nous proposons que cette plateforme interministérielle soit pilotée par la Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse.

Elle aurait pour objectif d'être le chef de fil de la politique de l'Etat en matière de prise en charge des mineurs isolés étrangers et coordonnerait l'action des différents départements ministériels concernés par cette question : les ministères de la Justice et des Libertés, de l'Intérieur⁵¹, de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire, le ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique⁵² ; le ministère des Affaires étrangères et européennes ; le ministère de l'Education nationale ; le ministère de la Jeunesse et des Solidarités et le secrétariat d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme.

Dans la perspective d'une meilleure efficacité de la procédure de réacheminement, elle coordonnerait l'action et serait l'interlocuteur des différents acteurs :

- le réseau diplomatique et consulaire français du pays d'origine
- l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
- le Service de Coopération Technique Internationale de Police (SCTIP)⁵³
- les autorités du pays d'origine (ce qui pourra nécessiter la conclusion d'accords bilatéraux ou, à tout le moins, des accords de coopération judiciaire)
- le réseau associatif, notamment Hors la rue ou encore Enfants du Monde – Droits de l'Homme, qui a une connaissance très fine des pays d'origine des mineurs dont il assure la prise en charge.

Cette cellule aurait donc pour objet :

- la création d'outils statistiques puis l'analyse et le traitement de ces données

⁵¹ Police Aux Frontières, Brigade de Protection des Mineurs de Paris, Office Central pour la Répression de la Traite des Etres Humains (OCRETH), Office Central pour la Répression de l'Immigration Irrégulière et de l'Emploi d'Etrangers Sans Titre (OCRIEST).

⁵² Direction générale de l'action sociale

⁵³ Une de ses missions consiste en la coopération opérationnelle dans les domaines prioritaires que sont le terrorisme, le trafic de stupéfiants, l'immigration irrégulière et le crime organisé. Son implantation dans une centaine de pays au travers de 97 services de sécurité intérieure (SSI) et de trois antennes couvrant 154 pays fait de ce service un acteur majeur en matière de renseignement

- la création d'outils permettant de suivre les mineurs lors de leur séjour, quelle qu'en soit la durée, sur le territoire (création d'un « dossier unique mineurs isolés étrangers »)
- la coordination des différentes politiques en la matière : santé, justice, famille, immigration, intérieur
- la formation des intervenants (administrateurs ad hoc, travailleurs sociaux⁵⁴, fonctionnaires de police, magistrats)
- la formalisation et la diffusion vers les plateformes territoriales des bonnes pratiques (charte et référentiels⁵⁵) en matière d'accueil, d'évaluation et d'orientation
- le suivi de règles de coordination et de compétence
- la gestion du fonds (cf. infra)
- le suivi et l'adaptation des règles aux situations particulières (Guyane et Mayotte)
- les outils de coopération internationale : suivi, bilan et propositions de nouveaux instruments.

d. Un fonds dédié

La répartition des compétences impose de préciser les modalités de financement de la prise en charge des mineurs étrangers isolés.

Adossé à une structure existante, le fonds national de protection de l'enfance créé par la loi du 5 mars 2007, le fonds dédié « mineurs isolés étrangers » gèrera les crédits fléchés relatifs au traitement des mineurs isolés étrangers à savoir les dotations actuellement dispersées sur plusieurs lignes budgétaires des ministères de

⁵⁴ Les travailleurs sociaux doivent être davantage formés à la spécificité de l'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers. A cet effet, un dossier technique pourrait être élaboré par la cellule interministérielle coordonnée par la Protection judiciaire de la jeunesse, dont nous avons proposé la création. Les modules de formation pourraient se dérouler à l'Ecole Nationale de Protection judiciaire de la jeunesse.

⁵⁵ A partir des expériences des Conseils généraux depuis plusieurs années, un recueil des bonnes pratiques permettrait d'élaborer un référentiel en matière d'accueil et de prise en charge des mineurs isolés étrangers. Il pourrait s'inspirer de celui que le Département du Loiret a établi pour les professionnels de l'Aide sociale à l'enfance et aurait vocation à être diffusé à l'ensemble des professionnels intervenant dans le cadre de la plateforme territoriale dédiée.

l'Immigration et du Travail, et du Secrétariat d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme. Il pourra être abondé par les fonds européens (cf. partie III).

Les départements les plus touchés bénéficieront d'un droit de tirage pour financer l'ouverture d'établissements spécialisés supplémentaires pour mineurs isolés étrangers (ouverture rendue nécessaire par l'engorgement des structures de l'ASE) ainsi que les dépenses de fonctionnement de ces établissements.

Le fonds interviendra ainsi, en appui des départements, pour leur permettre de compenser la charge financière exceptionnelle que représente la prise en charge des mineurs isolés étrangers dans les structures de l'Aide sociale à l'enfance (maison d'enfants à caractère social, foyers de l'enfance, établissements habilités, familles d'accueil).

Il sera nécessaire de définir des seuils à partir desquels la solidarité du fonds s'exerce:

- pourcentage de mineurs isolés étrangers par rapport au nombre total de mineurs accueillis dans les structures de l'ASE
- pourcentage des dépenses inhérentes aux mineurs isolés étrangers par rapport aux dépenses globales du budget de l'ASE du Département concerné.

Proposition

Créer une plateforme interministérielle confiée à la Protection judiciaire de la jeunesse, coordonnant les actions destinées aux mineurs isolés étrangers.

Proposition

Créer, au sein du fonds national de protection de l'enfance, un fonds d'intervention destiné aux Départements particulièrement confrontés à l'accueil des mineurs isolés étrangers.

2. UN PHENOMENE EUROPEEN QUI APPELLE DES REPONSES EUROPEENNES

A l'heure de la mondialisation et de l'Union européenne, il semble difficile d'aborder la question des mineurs étrangers isolés et d'envisager des voies et moyens pour progresser sans s'inspirer des expériences des pays voisins et chercher avec eux des réponses à l'échelle européenne.

a. S'inspirer d'expériences de nos voisins européens

La France n'est pas le seul pays de l'Union européenne à être confronté à la question des mineurs isolés étrangers. Nous avons choisi d'étudier la situation de deux pays particulièrement exposés – l'Espagne et l'Italie – qui ont développé des pratiques dont la France pourrait s'inspirer.

- En Espagne

L'Espagne accueille près de cinq mille mineurs chaque année dont 70% en provenance du Maroc. Ils arrivent aux Canaries et en Andalousie. Le coût annuel est de l'ordre de 200 millions d'euros.

Le cadre juridique

En Espagne la situation des mineurs étrangers isolés est réglée par plusieurs textes axés sur la protection du mineur et son éducation dans l'attente d'une solution de rapatriement :

- La loi organique 4/2000 du 11 janvier 2000 dite « Ley de extranjeria » (LEX), modifiée en décembre 2009 dans le sens d'une meilleure prise en charge de ces mineurs par les services de protection de l'enfance et d'un renforcement de leurs droits sur le sol espagnol.

- Le Décret Royal 2393/2004 du 30 décembre 2004 dit « Reglamento de extranjeria » (REX) prévoit que tout mineur étranger non accompagné doit être mis à disposition des services de protection de l'enfance.
- L'article 39 de la Constitution espagnole concerne les droits de l'enfant conformément aux accords internationaux (notamment convention relative aux droits de l'enfant de 1989).
- Les articles 148 et 149 de la Constitution relatifs à la répartition des compétences entre l'Etat et les Communautés Autonomes, délèguent à ces dernières la protection des mineurs. Chaque Communauté s'est dotée de lois et de dispositifs dédiés à la prise en charge des mineurs en danger (parmi lesquels les mineurs étrangers non accompagnés).
- Les lois organiques 17/1996 du 15 janvier 1996 ayant modifié le code civil et le code de procédure civile définissent la notion de mineur en danger et organisent sa prise en charge par les institutions autonomiques.

En Espagne, le simple séjour irrégulier d'un étranger n'est pas sanctionné comme un délit. Le juge des mineurs espagnol n'a aucune compétence en matière de protection de l'enfance, domaine réservé des administrations des communautés autonomes.

Le ministère public espagnol joue un rôle important. Selon l'article 174 du Code civil, il doit veiller au bon fonctionnement des mécanismes de protection des mineurs et il est le garant du respect de leurs droits. Il intervient dès lors tout au long de la procédure (Circulaire 2/2006 du Procureur Général de l'Etat).

Les autorités compétentes qui interviennent dans l'accompagnement des mineurs en Espagne sont : la Police Nationale (Cuerpo Nacional de Policia), le Ministère Public, les Communautés autonomes et les associations, les Délégués du gouvernement (préfets), le Ministère du Travail et de l'Immigration et la juridiction administrative.

Les différentes étapes :

- La procédure d'identification : lorsqu'elles découvrent un étranger dont la minorité est supposée, les forces de l'ordre et plus particulièrement la Police Nationale - plus spécialement chargée de ce contentieux - avisent immédiatement le Parquet qui doit prendre les mesures nécessaires pour confirmer ou non cet état. A cette fin, il peut consulter le fichier des mineurs étrangers non accompagnés (sous-fichiers des étrangers en situation irrégulière) et prescrire un examen osseux qui sera toujours interprété en cas de doute ou « d'âge limite » en faveur du mineur.

Si la minorité est confirmée, l'identité déclarée du mineur et ses empreintes digitales sont inscrites au fichier des mineurs étrangers non accompagnés et il échappera aux mesures d'internement et de reconduite qui ne sont applicables qu'aux majeurs et sous certaines conditions aux mineurs accompagnés de leurs parents.

- La prise en charge des mineurs non accompagnés : sur instruction du Parquet, le mineur est remis sans délai à l'administration de l'enfance de la Communauté autonome territorialement compétente laquelle constatera la situation de danger et prendra toutes les mesure nécessaires pour l'accueillir, selon l'âge et les circonstances, soit dans un foyer (spécialisé en matière d'étrangers ou pas) soit au sein d'un réseau de places d'accueil gérées le plus souvent par des associations et des organisations non gouvernementales (ONG). A ce stade, l'administration d'accueil rédige un rapport contenant toutes les informations que le mineur voudra bien communiquer sur son pays d'origine, sa famille et les motifs de sa présence en Espagne.

Les mineurs étrangers sous tutelle de l'administration autonome bénéficient de droit d'un titre de séjour valable jusqu'à leur majorité et de tous les droits inhérents à leur condition (santé, éducation, ...). Ils bénéficient d'une couverture médicale universelle. Les mineurs de moins de seize ans sont scolarisés dans le secteur public tandis que ceux plus âgés peuvent suivre des formations professionnelles dans toutes les branches de métier voire obtenir sur proposition de l'administration de tutelle une autorisation de travail. A la majorité, les titres de séjour sont le plus souvent renouvelés sur présentation

d'une offre de travail ou d'un justificatif de participation à un programme d'insertion.

Ces mineurs peuvent solliciter la nationalité espagnole au bout de deux années passées sous tutelle de l'administration. (art 22-1- c du Code civil).

- La procédure de rapatriement : dans le même temps et dès sa rédaction, le rapport de situation est transmis par les services de l'enfance de l'administration autonome au Délégué du Gouvernement qui prendra attache avec le ministère du travail et de l'immigration afin de mettre en œuvre toutes les mesures utiles pour procéder au rapatriement du mineur en liaison avec les consulats. Si un rapatriement est envisagé, le Délégué du Gouvernement rédige un rapport communiqué avec le dossier au ministère public, au mineur et à son autorité de tutelle.

Le Parquet a pour mission de vérifier que toutes les démarches ont été effectuées avec le pays d'origine (identification et localisation de la famille, garanties de prise en charge par les services de protection de l'enfance, ...) et que le retour se fait donc dans de bonnes conditions et dans l'intérêt de l'enfant. Ce dernier dispose, depuis un arrêt de principe du Tribunal Supérieur de Justice du Pays basque en date du 14 février 2008, du droit d'être entendu.

Après cette phase d'instruction et si le Parquet, le mineur ou l'autorité de tutelle n'émettent pas d'objection, la décision de rapatriement est prise par le Délégué du Gouvernement et exécutée par la Police Nationale.

- Le recours devant la juridiction administrative : le nouvel article 35-6 de la LEX prévoit depuis le 11 décembre 2009 que le mineur de plus de seize ans dispose de la capacité juridique pour agir, tout au long de la procédure administrative de rapatriement et en justice, de son propre chef ou par l'intermédiaire d'un représentant de son choix lorsqu'il conteste la décision de retour. Les mineurs de moins de seize ans qui s'opposent à leur retour bénéficient de droit de la désignation d'un défenseur ad hoc qui agira en leur nom. Le recours contre la décision de rapatriement est porté devant la juridiction administrative ; dans ce cas le ministère public n'intervient qu'en qualité de garant de la loi et des droits fondamentaux.

Les conventions bilatérales

L'Espagne a conclu des conventions bilatérales avec les principaux pays d'origine des mineurs isolés étrangers :

- Le mémorandum entre le Royaume d'Espagne et le Royaume du Maroc sur le rapatriement assisté des mineurs non accompagnés, signé à Madrid le 23 décembre 2003, aborde la problématique des mineurs non accompagnés au travers de la coopération en matière de rapatriement. L'étude des situations se fait au cas par cas, chaque pays devant prendre en considération les droits, obligations et garanties tels que prévus dans les conventions internationales et plus particulièrement la Convention relative aux Droits de l'enfant.

- L'accord entre la République du Sénégal et le Royaume d'Espagne sur la coopération dans le domaine de la prévention de l'émigration des mineurs sénégalais non accompagnés, leur protection, leur rapatriement et leur réinsertion, a été soumis à referendum à Dakar le 5 décembre 2006 et est effectif depuis le 3 février 2009.

- L'accord du 6 mars 2007 entre le Royaume d'Espagne et le Royaume du Maroc sur la coopération dans le domaine de la prévention de l'émigration illégale des mineurs non accompagnés, leur protection et leur retour concerté, prévoit trois conditions pour le retour :
 - Le mineur doit bénéficier d'une réunification familiale. Cela implique donc que le mineur ait encore de la famille au Maroc et que cette famille soit identifiée et localisée.
 - Ce retour doit s'accompagner d'une réinsertion professionnelle, imposant une prise en charge effective au Maroc du mineur par les autorités marocaines, la famille n'ayant bien souvent pas les moyens d'assurer cette formation. A cette fin, les autorités espagnoles ont financé, pour 8 millions d'euros, un programme de construction de deux centres d'accueil et de formation dans la région de Benni Mellal (entre le Moyen Atlas et la plaine de Tadla, au centre du pays) et de Nador (ville

portuaire du nord-est du Maroc, dans le Rif, sur la côte méditerranéenne).

- Enfin, à sa majorité, le mineur ayant suivi une formation qualifiante au Maroc doit pouvoir bénéficier d'une priorité d'admission en Espagne dans le cadre d'une demande d'immigration professionnelle.

Ce troisième accord ne reçoit qu'une application très limitée. Les autorités marocaines sont souvent dans l'impossibilité d'informer l'Espagne d'une éventuelle identification de la famille du mineur. De même, les centres d'accueil et d'hébergement ont désormais également vocation à stabiliser les mineurs dans leur région d'origine pour tenter de limiter le risque migratoire.

Les deuxième et troisième accords abordent le sujet dans sa globalité à travers trois axes d'intervention :

- les mesures de prévention centrées sur la sensibilisation des familles, le développement économique et social des zones sensibles et la lutte contre les réseaux criminels
- l'adoption de mesures d'assistance et de protection des mineurs étrangers non accompagnés se trouvant sur le territoire espagnol
- l'adoption de mesures pour favoriser le retour des mineurs dans le pays d'origine en s'assurant de leur réinsertion sociale, et ce au travers du renforcement des mesures de coopération concernant l'éducation et la formation professionnelle dans le pays d'origine. Il est demandé à toutes les institutions gouvernementales ainsi qu'aux Organisations Non Gouvernementales (ONG) de prévenir l'émigration illégale des mineurs et de veiller à leur réinsertion sociale en cas de retour.

Ces accords bilatéraux récents n'ont pas encore fait la preuve de leur efficacité et il semble que les procédures de retour dans le cadre de leur application restent exceptionnelles.

Dans le même temps, l'Espagne a adopté en la matière une position extrêmement protectrice des mineurs isolés entrés illégalement sur son territoire à tel point que

depuis l'année 2008, toutes les procédures de rapatriement sont paralysées du fait de l'opposition soit des mineurs, soit des associations et administrations de tutelle qui estiment que le rapatriement est contraire à l'intérêt de l'enfant.

- En Italie

Nous n'avons pu obtenir de statistiques précises sur l'Italie. Les mineurs non accompagnés (c'est ainsi qu'ils sont nommés en Italie) sont majoritairement originaires de Roumanie, du Maroc, d'Albanie, des territoires palestiniens d'Afghanistan et d'Irak.

Le droit commun des mineurs non accompagnés en Italie

La compétence d'assistance des mineurs isolés étrangers appartient :

- aux communes et aux administrations publiques (à travers les services sociaux locaux) qui doivent accueillir les mineurs non accompagnés dans une communauté ou dans d'autres structures de type centres d'accueil prévus pour les autres extracommunautaires
- au Comité pour les mineurs étrangers
- au Service social international.

Un accompagnement social, psychologique et juridique des mineurs doit être mis en place. Après s'être entretenus avec le mineur, les services sociaux locaux envoient un rapport au Comité pour les mineurs étrangers qui, après avoir évalué la situation, active le Service social international qui recueille les informations sur la famille d'origine du mineur et les transmet au Comité.

Ce Comité, outre la charge de retrouver la trace des familles d'origine, pourvoit à l'accueil temporaire et à la surveillance du mineur pendant le séjour.

Au mineur non accompagné sont garantis les droits de séjour temporaire, de soin et d'instruction scolaire. Le mineur « non expulsable » ou celui non accompagné a droit à un permis de séjour délivré par le questeur.

Le retour : l'expulsion des mineurs étrangers non accompagnés est interdite sauf motifs d'ordre public ou de sécurité. Dans un tel cas, la décision d'expulsion des étrangers mineurs est prise par le tribunal des mineurs sur demande du questeur.

Les mineurs peuvent être rapatriés seulement à condition d'être assistés. C'est le Comité pour les mineurs étrangers à vocation interministérielle, établi près le ministère du travail et de la sécurité sociale, qui est compétent pour effectuer cette assistance comme pour gérer l'accueil temporaire des mineurs quand ils sont en Italie. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un appel devant le tribunal ordinaire. En effet, c'est l'intérêt supérieur de l'enfant qui doit commander le choix entre le rapatriement avec les risques du retour dans le milieu familial et le maintien en Italie avec intégration. Une fois la décision du rapatriement prise, la responsabilité du mineur est transférée au Service social international qui doit effectuer les enquêtes sur la famille d'origine, organiser techniquement le rapatriement, le suivre après le retour et activer les projets de réintégration dans le pays d'origine. Les enquêtes sur la famille d'origine comprennent des informations sur la situation socio-économique, sur la relation parents/enfants, sur leur volonté et la capacité de recevoir et de prendre soin de l'enfant.

Les projets de réinsertion dans le pays d'origine s'effectuent dans le cadre de cours de formation ou d'activités professionnelles financés par l'Etat. La collaboration avec le pays d'origine est organisée par les services sociaux étrangers, les Organisations Non Gouvernementales (ONG), les associations et les forces de l'ordre quand le mineur s'oppose au retour.

Il convient de noter l'importance du fonds européen pour le rapatriement qui est un des quatre instruments financiers du programme général «Solidarité et flux migratoires». En 2008, la Commission européenne a adopté pour l'Italie le programme pluriannuel 2008-2013 pour un montant de 71 millions d'euros qui finance aussi les programmes de rapatriements volontaires assistés et la réinsertion des groupes vulnérables.

L'accord spécifique de l'Italie avec la Roumanie

Les mineurs Roumains non accompagnés étant très nombreux en Italie, un accord spécifique a été conclu avec la Roumanie le 9 juin 2008 et est entré en vigueur le 10 décembre 2008. Cette convention tient compte de l'appartenance de la Roumanie à l'Union européenne et organise le retour des mineurs dans leur pays.

Les mineurs concernés :

Cet accord s'applique aux mineurs Roumains non accompagnés de moins de dix-huit ans :

- entrés sur le territoire sans parent, ni tuteur, ni représentant légal
- entrés en Italie avec leurs parents ou tuteurs ou représentant légal et se retrouvant dans la situation précédente
- ne recevant plus l'assistance de leurs parents ou tuteurs et dont la situation est évaluée par l'autorité italienne comme préjudiciable pour leur développement physique ou moral.

Les objectifs de cet accord sont d'identifier les mineurs Roumains non accompagnés, d'adopter les mesures nécessaires à leur protection et à leur réintégration sociale et de faciliter leur retour dans le pays d'origine.

Les autorités compétentes :

Du côté italien, l'organisme central pour la tutelle des mineurs communautaires non accompagnés institué près le ministère de l'Intérieur fournit toutes les informations nécessaires notamment pour leur rapatriement.

Du côté roumain, les représentations diplomatiques et consulaires apportent leur collaboration pour identifier les mineurs Roumains et retrouver la famille et les représentants légaux.

C'est l'autorité nationale pour la protection des enfants du ministère du Travail de la Famille et de l'Égalité qui centralise les informations recueillies.

Une commission mixte paritaire d'experts a été mise en place.

Un accompagnement social, psychologique et juridique des mineurs est envisagé en cinq étapes.

L'organisme central pour la tutelle des mineurs communautaires non accompagnés en Italie est représenté par les administrations publiques locales et les associations de volontaires qui coordonnent les procédures d'assistance et surveillent leur condition de séjour.

Les cinq étapes sont :

- la recherche et l'identification
- le signalement
- le placement dans une structure d'accueil
- la gestion d'un programme de rapatriement
- un suivi après-retour.

L'organisme central pour la tutelle des mineurs communautaires non accompagnés en Italie signale le cas au consulat. Dès lors que le mineur est entré dans la structure d'accueil, cet organisme coordonne l'élaboration et la mise en œuvre du programme de retour avec l'autorité roumaine ainsi qu'un projet socio-éducatif prévoyant les modalités et la date du rapatriement (circulaire du ministère de l'Intérieur 246 du 20 janvier 2009).

- Le retour : aux termes de l'article 3 de cet accord le rapatriement se fait en Roumanie et dans la famille du mineur si c'est possible. Des associations alertent régulièrement l'opinion publique sur des rapatriements rapides avec peu de vérification.

Les associations italiennes attirent aussi l'attention sur le fait que la police considère souvent les mineurs comme des majeurs, l'absence de protocole dans la détermination de l'âge en étant l'une des raisons.

De cette étude rapide consacrée à l'Espagne et à l'Italie, nous pouvons souligner que si la nature des services compétents dans chacun des pays varie, il n'en demeure pas moins que :

- l'objectif affiché est bien le retour du mineur vers son pays d'origine dans les meilleures conditions, avec le souci primordial de l'intérêt de l'enfant, la notion de danger étant toujours examinée en premier lieu
- un service central de coordination a été mis en place
- des accords bilatéraux spécifiques ont été conclus
- des moyens nationaux et européens conséquents sont consacrés à l'investissement en accueil et en formation dans les pays d'origine.

Ces différents points convergent avec nos propositions pour la France, présentées dans ce rapport. Ils attestent bien la nécessité de les élaborer dans une perspective européenne.

b. Elaborer des réponses au niveau européen

Aux premières Assises européennes sur les mineurs isolés étrangers⁵⁶, organisées à Lille le 17 décembre 2009, Jacques BARROT, alors Vice-président de la Commission européenne, rappelait la nécessité d'une approche européenne :

« Le problème des mineurs non accompagnés exige une approche au niveau de l'Union européenne, une approche qui soit conçue dans la solidarité et qui soit guidée par le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il existe déjà dans le droit communautaire des dispositions en faveur du respect des droits de ces enfants. Parmi quelques propositions, il y a l'interdiction du placement en rétention des mineurs étrangers non accompagnés, la qualification des représentants légaux ou encore le Plan d'action de la Commission européenne.

⁵⁶ Les premières assises européennes sur les mineurs isolés étrangers, organisées par les Conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais et l'association France Terre d'Asile le 17 décembre 2009, avaient pour objectifs d'analyser la situation des droits de l'enfant, les politiques de l'Union européenne en leur faveur et d'identifier les difficultés et les besoins de prise en charge adaptés. À l'issue de cet échange, les trois organisateurs ont lancé un appel pour une protection européenne des mineurs isolés, indiquant les principes sur lesquels devraient reposer les normes communautaires à venir dans ce domaine.

La future présidence espagnole de l'Union européenne sera l'occasion pour l'Espagne de prouver que le pays fait partie des Etats membres qui sont sensibles à ces questions. De plus, le programme de Stockholm fera des mineurs isolés étrangers une priorité pour les années à venir. Nous devons rester mobilisés afin que l'Union européenne continue de construire des politiques ambitieuses dans ce domaine. Ce combat majeur prend appui sur le socle même de la construction européenne et il demande beaucoup de détermination pour faire face, dans ce contexte de crise, à la réticence de certains ».

- L'Union européenne : le programme de Stockholm

Une nouvelle stratégie européenne émerge, notamment grâce au programme de Stockholm qui a été adopté le 11 décembre dernier. Cinq ans après le programme de La Haye, les vingt-sept Etats membres ont adopté ce nouveau plan d'action qui définit les grands axes stratégiques dans le domaine de la justice et de la politique intérieure pour la période 2010/2014. A travers ce programme, l'Union européenne souhaite rapprocher la législation des citoyens et donner une image concrète et efficace de l'Europe. Le programme s'articule autour de cinq finalités :

- réaliser un espace européen de la justice, au-delà des traditions juridiques nationales
- mettre en œuvre une stratégie de sécurité intérieure au sein de l'Union européenne
- favoriser l'accès à l'Europe tout en garantissant une gestion intégrée des frontières
- établir une politique européenne globale en matière de migration et d'asile, fondée sur la solidarité et la responsabilité
- développer la dimension extérieure de la politique européenne dans les domaines de la liberté, sécurité et justice, et intégrer ces objectifs dans tous les aspects de la politique étrangère de l'Union européenne.

Cette nouvelle stratégie européenne est l'occasion d'harmoniser les pratiques et les dispositions réglementaires dans l'Union européenne. Ainsi, la question du retour des mineurs isolés étrangers est évoquée dans le programme de Stockholm.

L'harmonisation devra faire émerger les meilleures pratiques pour les diffuser et en faire la norme sur des questions telles que la détermination de l'âge, le réacheminement, la coopération avec les pays d'origine. Il s'agit de développer une approche systématique et cohérente face à une problématique croissante pour les Etats membres.

Proposition

Assurer une participation active de la France aux travaux de la Commission européenne et les prendre en compte dans l'élaboration des évolutions des mesures à destination des mineurs isolés étrangers.

- La Direction générale « Justice, Liberté et Sécurité » de la Commission européenne

C'est au niveau de la Direction générale « Justice, Liberté et Sécurité » de la Commission européenne que sont traitées les questions liées aux mineurs isolés étrangers. La mission de cette Direction générale est de veiller à ce que l'Union européenne devienne un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Celle-ci a pour rôle de présenter des propositions de législation communautaire, mais aussi de contrôler la mise en œuvre de ces dispositions législatives après leur adoption par le Conseil des ministres de l'Union européenne.

La direction a deux tutelles : le commissaire Viviane REDING, vice-présidente de la Commission européenne, chargée de la Justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté et le commissaire Cécilia MALMSTRÖM, chargée des affaires intérieures.

Madame REDING a une responsabilité générale de stratégie de renforcement de la protection de l'enfance tandis que Madame MALMSTRÖM a compétence pour les mineurs migrants non accompagnés.

La France utilise peu les crédits européens⁵⁷ pour les mineurs isolés étrangers, tout du moins pas de manière repérable, comme nous le verrons plus loin.

Ainsi le montant alloué à la France au titre du Fonds Frontières Extérieures (2007 à 2013) représente 5,3 % du montant total du Fonds, soit 101 876 193 € sur 1 907 300 000 €.

La somme provenant du Fonds Retour s'élève à 64 429 087€ pour la France sur les 673 000 000€ du Fonds, c'est-à-dire 9,6 % du montant total.

Dans le cadre des programmes nationaux relatifs au Fonds Retour et au Fonds Frontières Extérieures, les projets présentés par la France au titre des années 2007, 2008, 2009, 2010 pour le Fonds Frontières Extérieures et 2008, 2009, 2010 pour le Fonds Retour ne contiennent pas d'actions visant spécifiquement les mineurs non accompagnés, même si ceux-ci peuvent figurer parmi les bénéficiaires d'une information sur les aides au retour volontaire (Fonds Retour) par exemple.

Néanmoins, il faut noter que dans le cadre des programmes annuels 2007 à 2010 du Fonds Frontières Extérieures, deux tranches de travaux relatifs à l'aménagement de la zone « mineurs isolés » de la ZAPI (Zone d'Attente des Personnes en Instance) de l'aéroport de Roissy – Charles de Gaulle ont été financées ou vont l'être. Ces travaux visent notamment à accueillir davantage de mineurs isolés et à les séparer des adultes. Ces deux actions, d'un montant respectif de 21.113 € et 330.000 € ont fait ou feront l'objet d'un cofinancement par l'Union Européenne à hauteur de 50%.

Il faut également noter que dans le cadre des actions préparatoires à la mise en place du Fonds Retour, la Commission européenne a financé en 2006, à hauteur de 70%, un projet porté par le Forum Européen pour la Sécurité Urbaine d'un montant de 150.000 € consistant en une étude sur la réintégration de mineurs non accompagnés ayant été victimes de trafics.

⁵⁷ Détails des fonds et des montants de la répartition entre Etats membres en annexe

L'étude a permis de mettre sur pied un cahier des charges commun à toutes les structures d'accueil des villes européennes permettant de préciser :

- les modalités d'interview de l'enfant
- les circonstances dans lesquelles l'enfant s'est retrouvé victime de traite
- le genre d'exploitation auquel le mineur a été soumis
- l'ordre et les pratiques juridiques concernant ce groupe vulnérable spécifique
- la détermination des institutions compétentes et les solutions qu'elles mettent en œuvre vis-à-vis de l'enfant
- la capacité des collectivités à établir des contacts transnationaux
- les précautions nécessaires et les conditions indispensables à la mise en place d'une réintégration dans le milieu d'origine
- la recherche de partenaires susceptibles d'assurer l'accompagnement et le suivi sur place de la réintégration.

Proposition

Présenter à l'Union européenne des programmes ciblant des actions à destination des mineurs isolés étrangers pour bénéficier des fonds européens.

La Direction Immigration, asile et frontières et l'Unité Immigration et Intégration de la Commission européenne prépare une communication, dans le cadre du programme de Stockholm, pour mai 2010. La Présidence espagnole, très concernée par cette question des mineurs isolés étrangers, souhaite qu'un plan d'action soit adopté avant la fin de son mandat.

Le plan devrait proposer des réponses concrètes à travers trois entrées :

- travailler avec les pays tiers à l'amélioration de la situation des enfants dans leur pays d'origine
- résoudre les questions de non détention, détermination de l'âge, exploitation des enfants
- trouver des solutions pour le retour en famille, la nomination de gardien.

La communication est élaborée à partir d'une étude sur l'état des textes et des pratiques des Etats membres concernant les mineurs isolés étrangers : l'asile, les conditions d'accueil, les accords existants, la protection temporaire, la directive retour, la coopération policière, la coopération avec les pays tiers...Il s'agit d'éviter d'aborder cette question uniquement par le biais du contrôle de l'entrée et de l'immigration clandestine et de prendre en compte tous les aspects du phénomène.

Les fonctionnaires européens ont insisté sur les enjeux de l'émigration circulaire : comment favoriser le retour de migrants installés en Europe souhaitant retourner dans leur pays d'origine pour participer à son développement (éviter la fuite des cerveaux). Dans cet esprit, des accords ciblés sur les mineurs isolés étrangers pourraient être développés entre l'Union européenne et les pays tiers.

Les points évoqués avec les agents de la Commission européenne rejoignent les conclusions de ce rapport :

- développer des outils de mesure pour connaître le phénomène
- aborder la question des mineurs isolés étrangers dans sa complexité : protection et prise en charge, coopération policière contre la traite et les trafics, contrôle des frontières, retour en famille
- créer des articulations entre les acteurs et mettre en place des pôles de compétences pour prendre en charge ces mineurs jusqu'au retour éventuel dans le pays d'origine
- développer des coopérations dans les pays d'origine des mineurs isolés étrangers
- prendre en compte la dimension européenne : les mineurs traversent les différents pays de l'Union.

- Le Conseil de l'Europe

Le concept de « projet de vie » a été élaboré par le Conseil de l'Europe. Sa mission première est de veiller au respect des droits de l'homme.

Cette notion de projet de vie, née en 2006, est issue de longues réflexions sur la présence de mineurs non accompagnés sur les territoires des Etats membres.

Le Conseil de l'Europe entend aider l'harmonisation des Etats membres sur ce sujet, considérant que la présence de ces mineurs non accompagnés est un défi ; qu'en dépit de l'engagement, les pratiques nationales divergent et les pays ne répondent pas de manière cohérente à la triple protection due au mineur isolé étranger :

- en tant qu'enfant
- en tant qu'enfant séparé de ses parents ou de ses tuteurs
- en tant qu'enfant demandant l'asile.

Ainsi une recommandation⁵⁸ préconisant d'agir dans le sens du respect des Droits de l'Homme et de la dignité des enfants éloignés de leur milieu familial a été adoptée en 2007.

Cette recommandation souligne l'importance de placer l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur de toutes les politiques gouvernementales.

Les projets de vie sont des outils individuels, se fondant sur une entreprise conjointe entre l'enfant et les autorités compétentes pour une durée limitée. Ils définissent les perspectives d'avenir pour l'enfant, promeuvent sans discrimination son intérêt supérieur et fournissent une réponse à long terme à ses besoins. Chaque projet vise à développer les capacités de l'enfant, lui permettant d'acquérir et de renforcer les compétences nécessaires afin de devenir autonome, responsable et actif dans la société. Dans ce but, les projets de vie devraient promouvoir l'intégration sociale de l'enfant dans le pays d'accueil et/ou le pays d'origine, son développement personnel et culturel, lui ouvrir l'accès au logement, à la santé, aux études, à la formation professionnelle et à l'emploi.

La recommandation vise également à améliorer les capacités des Etats membres à gérer les migrations des enfants migrants non accompagnés (le Conseil nomme ainsi les mineurs isolés étrangers). Elle souligne le rôle de la coopération entre tous les pays impliqués et celui de la coordination entre les autorités concernées.

⁵⁸ Recommandation Rec (2007)9 du Conseil de l'Europe : Projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés.

Le Conseil de l'Europe a détaillé en annexe de la recommandation la manière d'établir un projet de vie, comme un processus à long terme en plusieurs étapes :

- prise de contact avec le mineur et analyse systémique de la situation (pays d'origine, pays d'accueil)
- établissement du projet de vie
- mise en œuvre du projet de vie - établissement d'un accord écrit
- suivi et consolidation du projet de vie.

Le projet de vie demande une coopération des différents acteurs au niveau national et avec le pays d'origine. Ils nécessitent aussi de promouvoir le rôle du monde associatif pour sa mise en place. D'un strict point de vue pratique, le projet de vie est un outil individuel destiné à fournir un appui au mineur.

Ce type de démarche réclame évidemment la participation active des mineurs. En outre, les projets de vie ne peuvent pas être proposés trop rapidement après leur arrivée. Ils demandent temps et préparation ; des personnels spécialisés et formés doivent accompagner les mineurs isolés étrangers.

Le projet de vie rejoint les enjeux de l'étape d'évaluation dans le cadre de la prise en charge des mineurs isolés étrangers, décrite précédemment. Il permet d'envisager dans les meilleures conditions le retour dans le pays d'origine.

CONCLUSION

Ce travail, malgré sa réalisation rapide, permet d'insister, sans craindre d'erreur, sur les points suivants :

L'importance prise par l'arrivée massive de mineurs isolés étrangers, non seulement sur le territoire français, métropolitain ou ultramarin, mais aussi chez nos plus proches voisins européens ne doit pas être ignorée, car elle est porteuse, à terme, de graves difficultés.

Il est temps pour l'Etat de tracer une ligne d'action claire à laquelle pourront se référer tous les acteurs intervenant sur ce phénomène, notamment en :

- confiant à la PJJ la constitution d'une plateforme interministérielle ayant la charge de coordonner l'action publique en faveur de ces mineurs, avec des relais dans les départements particulièrement concernés
- créant un fonds d'intervention à destination de ces mêmes départements
- clarifiant les rôles des différents magistrats ayant à connaître de la situation de ces jeunes.

La coordination entre les différentes parties prenantes doit être accentuée :

- au niveau européen
- entre les services de l'Etat
- entre acteurs locaux.

à la fois pour gagner en efficacité en identifiant les meilleures pratiques, mais aussi pour optimiser le montant et la répartition des fonds disponibles tant auprès de Bruxelles que dans le budget de l'Etat.

Enfin il convient de toujours garder à l'esprit la dimension très humaine de ce problème, telle qu'elle est exprimée dans la Convention relative aux droits de l'enfant ratifiée par la France.

PROPOSITIONS

Les propositions que nous formulons s'articulent autour de deux objectifs principaux :

- coordonner les actions consacrées aux mineurs isolés étrangers autour d'un schéma d'organisation interministériel se déclinant au niveau local
- améliorer concrètement les conditions d'accueil, de retour et (ou) de prise en charge, des mineurs isolés étrangers

A travers ces propositions, nous avons voulu rappeler que l'Etat doit se positionner clairement et fortement comme le promoteur et l'animateur d'une politique qui mobilise ses compétences régaliennes (police, justice, relations avec des Etats étrangers). Il lui revient de définir les objectifs de sa politique en direction des mineurs isolés étrangers et de réunir les moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une politique publique cohérente et efficiente.

Créer une plate-forme interministérielle confiée à la Protection judiciaire de la jeunesse, coordonnant les actions destinées aux mineurs isolés étrangers.

Page 20

Mettre en place des plateformes opérationnelles territoriales (départementales, interdépartementales, régionales) pour coordonner les actions de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

Page 85

Créer, au sein du Fonds national de protection de l'enfance, un fonds d'intervention destiné aux Départements particulièrement confrontés à l'accueil des mineurs isolés étrangers.

Page 88

Créer dans chaque département concerné par le phénomène des mineurs isolés étrangers un dispositif de mise à l'abri, immédiat, à court terme, en dehors de toute saisine d'un juge du siège, financé par l'Etat, adapté et ajustable aux besoins locaux.

Page 42

Développer dans chaque département concerné par les mineurs isolés étrangers un dispositif d'évaluation et d'orientation.

Page 43

Renforcer le contrôle des liens entre le mineur et l'adulte lors de la demande du visa et au départ.

Conserver et centraliser une trace des demandes de visas dans les consulats français.

Page 20

Organiser un espace strictement réservé aux mineurs dans les zones d'attente et les centres de rétention.

Réaliser notamment les travaux prévus dans la zone d'attente de l'aéroport Charles de Gaulle à Roissy.

Page 27

Créer dans le centre de rétention administrative de Pamandzi un espace réservé aux mineurs.

Page 63

Organiser les modalités de l'intervention de l'administrateur ad hoc jusqu'au moment de l'accueil physique du mineur (établissement ou famille).

Page 25

Constituer des pôles de radio-pédiatrie habilités à l'échelle régionale afin d'uniformiser le contenu et le coût de l'examen évaluant l'âge du mineur.

Page 31

Mettre en place un protocole de traçabilité du suivi médical du mineur isolé étranger et constituer un « dossier unique mineur isolé ».

Page 31

Ordonner et faire réaliser l'expertise « estimation de l'âge » au moment de l'accueil ou au début de la période d'évaluation.

Page 32

Mieux définir et harmoniser les compétences respectives du Juge des enfants et du Juge des tutelles et les conditions de leur saisine par le Parquet.

Page 38

Recourir à la mise en place d'une tutelle ou à la délégation de l'autorité parentale pour donner un statut juridique au mineur. Ne recourir au Juge des enfants qu'en cas de danger avéré.

Page 38

Accorder un titre de séjour, à leur majorité, aux mineurs isolés étrangers pris en charge après 16 ans par les services de l'aide sociale à l'enfance, dès lors qu'une formation réelle et sérieuse est engagée et qu'elle s'inscrit dans un « projet de vie ».

Page 46

Favoriser entre Mayotte et l'Union des Comores la mise en réseau des associations spécialisées dans l'accompagnement de l'enfance isolée.

Page 69

Travailler à la mise en œuvre d'une coopération judiciaire formelle entre la France et l'Union des Comores.

Page 69

Faire du fonds de coopération régionale de Mayotte un instrument d'accompagnement et d'insertion des mineurs isolés étrangers à Anjouan.

Page 70

Mettre en place des outils afin de mesurer précisément le flux migratoire des mineurs isolés étrangers en Guyane.

Désigner un service de l'Etat, pilote d'une plateforme territoriale pour coordonner l'action des différents acteurs sur la question des mineurs isolés étrangers et encourager les initiatives des associations dans ce domaine.

Page 78

Confier à la plateforme coordonnée par la Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse, la responsabilité de veiller à la bonne exécution de tous les dispositifs prévus dans l'accord franco-roumain et notamment du suivi des mesures d'accompagnement qu'il envisage. Un de ses membres pourrait faire partie du Groupe de Liaison Opérationnel (GLO) chargé de suivre la mise en œuvre des dispositions de l'accord.

Envisager, sur le modèle de l'Accord franco-roumain, la signature de nouvelles conventions avec d'autres pays dont les mineurs isolés étrangers proviennent.

Page 82

Mettre en place des outils d'observation et de statistique dont les données seraient centralisées dans le cadre de la plateforme interministérielle confiée à la Protection judiciaire de la jeunesse.

Page 21

Développer une formation nationale des administrateurs ad hoc qui pourrait être assurée par l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse en lien avec les associations expérimentées.

Faire remonter à un niveau national les bonnes pratiques des juridictions concernées par les mineurs isolés étrangers de manière à les capitaliser et à les diffuser.

Page 36

Faciliter au sein des juridictions du premier degré et des Cours d'appel une dynamique de coordination des magistrats en matière familiale ; développer l'information et la formation des magistrats.

Page 38

Harmoniser et rendre plus lisibles les pratiques en créant et diffusant des référentiels, en spécialisant les intervenants et en coordonnant l'action de l'institution judiciaire, en interne comme avec l'ensemble des partenaires.

Page 38

Assurer une participation active de la France aux travaux de la Commission européenne et les prendre en compte dans l'élaboration des évolutions des mesures à destination des mineurs isolés étrangers.

Page 101

Présenter à l'Union européenne des programmes ciblant des actions à destination des mineurs isolés étrangers pour bénéficier des fonds européens.

Page 103

ANNEXES

Rapport de

**Madame Isabelle DEBRÉ
Sénateur des Hauts-de-Seine**

**Parlementaire en mission
auprès du
Garde des Sceaux, Ministre de la Justice
et des Libertés**



Mai 2010

SOMMAIRE

ANNEXE 1	VISITES ET DEPLACEMENTS.....	3
ANNEXE 2	AUDITIONS AU SÉNAT.....	9
ANNEXE 3	CONTRIBUTIONS	13
ANNEXE 4	RÉCITS DE VIE	15
ANNEXE 5	FICHE AP-HP : DÉTERMINATION DE L'ÂGE OSSEUX	25
ANNEXE 6	AVIS DE L'ACADEMIE NATIONALE DE MEDECINE.....	28
ANNEXE 7	PROTOCOLE D'ACCORD POUR L'ACCUEIL ET L'ORIENTATION DES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS DANS LE DÉPARTEMENT DU NORD	32
ANNEXE 8	ATTESTATION DE RATTACHEMENT MAYOTTE.....	41
ANNEXE 9	FONDS EUROPÉENS RELATIFS A LA QUESTION DES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS.....	43

ANNEXE 1

VISITES ET DÉPLACEMENTS

<p>Lieu d'Accueil et d'Orientation Taverny (LAO) <i>Vendredi 15 janvier 2010</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mme Sophie SAVOURNIN, Directrice du LAO • Mme Claire SEGUIN, Directrice filière métier « Enfance et Famille » Région Ile-de-France • Mme Claire LAINE, Direction de l'action sociale, coordinatrice des administrateurs ad hoc • Mme Nasrine TAMINE, Chargée de mission « migrants », sociale, coordinatrice des administrateurs ad hoc
<p>Zone d'Attente de l'aéroport de Roissy <i>Vendredi 2 février 2010</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mme Isabelle BUSSON, Commissaire de police adjoint au chef de la division immigration-Direction de la Police Aux Frontières
<p>Association Hors la Rue à Montreuil <i>Mercredi 3 février 2010</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • M. Alexandre LECLEVE, Directeur • M. Olivier PEYROUX, Directeur adjoint
<p><i>Mayotte</i> <i>du 8 au 11 février 2010</i></p> <p>Administrations</p> <p>Associations</p> <p>Barreau</p> <p>Collectivités locales</p> <p>Elus</p> <p>Juridictions</p>	<p style="text-align: center;">Sénat</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • M. Soibahadine IBRAHIM RAMADANI, Sénateur de Mayotte
	<p style="text-align: center;">Conseil général</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • M. Attoumani DOUCHINA, Président • M. Ali ELAMINE, Directeur général adjoint des services, chargé de l'enfance et de la jeunesse • M. HESSLER, Directeur de l'Aide sociale à l'enfance
	<p style="text-align: center;">Préfecture</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • M. Hubert DERACHE, Préfet de Mayotte • M. Christophe PEYREL, Secrétaire général • M. le Directeur du Bureau des étrangers et ses collaborateurs
	<p style="text-align: center;">Police Aux Frontières/Centre de rétention administrative</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Mme Valérie MAUREILLE, Commissaire de police, Directrice de la Police Aux Frontières de Mayotte
	<p style="text-align: center;">Gendarmerie</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Lieutenant Colonel Thomas BOURGERIE, Commandant de la Gendarmerie Nationale
<p style="text-align: center;">Direction des Affaires Sanitaires et Sociales</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • M. Didier DUPORT, Directeur adjoint des Affaires Sanitaires et Sociales • Mme Soizic CAZAUX, Inspecteur principal de l'Action Sanitaire et Sociale 	

<p><i>Mayotte</i> du 8 au 11 février 2010</p> <p>Administrations</p> <p>Associations</p> <p>Barreau</p> <p>Collectivités locales</p> <p>Elus</p> <p>Juridictions</p> <p>(suite)</p>	Tribunal supérieur d'appel de Mamoudzou
	<ul style="list-style-type: none"> • M. Paul BAUDOUIN, Président • M. Marc BRISSET-FOUCAULT Procureur de la République
	Tribunal de première instance de Mamoudzou
	<ul style="list-style-type: none"> • Mme Marie-Thérèse RIX-GEAY, Président et Juge des libertés et de la détention. • M. Yves MOATTY, Vice-président et Juge aux affaires familiales. • Mme Clara VERGER, Juge des enfants. • Mme Bertheline MONTEIL, Juge des tutelles. • M. Philippe FISANDIER, Procureur de la République
	Protection judiciaire de la jeunesse
	<ul style="list-style-type: none"> • M. Etienne DEMARLE, Directeur territorial
	Administration pénitentiaire
	<p>Centre de détention de Majicavo :</p> <ul style="list-style-type: none"> • M. Gilbert MARCEAU, Directeur
	Barreau de Mayotte
	<ul style="list-style-type: none"> • M. Thani MOHAMED, Bâtonnier et président de l'association TAMA
	Associations
	<ul style="list-style-type: none"> • TAMA : M. Philippe DURET, Directeur et Mme Carole CHEVALIER, Chef de service • APREDEMA : Mme Djamila BOUDRA, Présidente • CIMADE : Mme Flore ADRIEN, Présidente
	Mairie de Mamoudzou
	<ul style="list-style-type: none"> • M. Abourahamane SOILHI, Maire • Mme Salmata BOURHANE, Adjointe au Maire chargée des Affaires Sociales • Mme Zaitoune SELEMANE, Conseillère municipale et présidente de la Commission sociale • Mme Marianne RAJOANA, Conseillère municipale, membre de la Commission sociale • Mme Fatima ASSANE, Conseillère municipale, Membre commission sociale • Mme Marianne MADI, Conseillère municipale, membre commission sociale • M. Abdou Razak MOHAMED, Directeur général des services • M. Daroussi AHAMADI, Directeur du Développement • Mme Anziza ALI, Responsable du service économie, emploi et social
Maternité de Mamoudzou	
<ul style="list-style-type: none"> • M. Alain DIDIER, Directeur 	

<p>Médiateur de la République <i>Jeudi 18 février 2010</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • M. Jean-Paul DELEVOYE
<p>Préfecture de Police de Paris <i>Lundi 1^{er} mars 2010</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • M. Michel GAUDIN, Préfet <p style="text-align: center;">Cabinet du Préfet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mme Evelyne GUYON, Sous-préfet chargé de mission prévention de la délinquance • M. Renaud VEDEL, Sous-préfet, Directeur-adjoint du cabinet • M. Nicolas LERNER, Sous-préfet, Chef de cabinet <p style="text-align: center;">Préfecture de police</p> <ul style="list-style-type: none"> • M. David JUILLIARD, Sous-directeur de l'administration des étrangers <p style="text-align: center;">Direction des Affaires sanitaires et sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mme Annick MOREL, Directrice départementale de Paris • Mme Annie CHOQUET, urgence sociale et intégration <p style="text-align: center;">Office Français de l'Immigration et de l'Intégration</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mme Martha BREEZE, Directrice de l'international et du retour au siège • Mme ROUSSELIN, Directrice territoriale adjointe à Paris <p style="text-align: center;">Police Judiciaire</p> <ul style="list-style-type: none"> • M. Jean-Jacques HERLEM, Directeur adjoint de la Police Judiciaire • M. Thierry BOULOUQUE, Direction régionale de la police judiciaire, brigade de prévention des mineurs de Paris • M. Alain GARDERE, Directeur de la police de l'agglomération parisienne
<p>Préfecture de la région Ile-de-France</p>	<ul style="list-style-type: none"> • M. Alberlkader GUERZA, Directeur du cabinet du préfet de région
<p>Enfants du Monde Droits de l'Homme <i>Vendredi 5 février 2010</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • M. Mickael CLEMENT, Président • M Dominique HABİYAREMYE, Directeur du centre du Kremlin-Bicêtre (Dispositif Versini de Paris) • Mme Christiane GOMIS, Chargée des Mineurs Isolés Etrangers victimes de la traite

<p>Centre des jeunes détenus de Fleury-Mérogis</p> <p><i>Mercredi 17 février 2010</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mme Andéole DEWATRE, Directrice du centre des jeunes détenus (administration pénitentiaire) • M. Hervé FABRE, Chef de service PJJ du service éducatif • Mme Malika GOSSART, Educatrice • Mme Cécile LEGOUGUEC, Educatrice • M. Pascal DEVAUD, Educateur • Mme BRESSON, Proviseur adjoint du CJD de Fleury
<p>département du Pas-de-Calais</p> <p><i>Jeudi 25 février 2010</i></p>	<p style="text-align: center;">Conseil général du Pas-de-Calais</p> <ul style="list-style-type: none"> • M. Alain VOGELWEITH : Directeur général des services • M. Christian LE BOSSENEC : Directeur de l'Enfance et de la Famille <p style="text-align: center;">Tribunal de Grande Instance de Boulogne</p> <ul style="list-style-type: none"> • M. Jean-Philippe JOUBERT, Procureur de la République • Mme Céline CREPLET, Juge des enfants, chargée des mineurs isolés étrangers <p style="text-align: center;">Ville de Calais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mme Natacha BOUCHART, Maire
<p>département du Nord</p> <p><i>Vendredi 26 février 2010</i></p>	<p style="text-align: center;">Protection judiciaire de la jeunesse</p> <ul style="list-style-type: none"> • M. Jacques LABORDE, Directeur territorial • Mme Sylvie LE BLAVEC, Conseillère technique <p style="text-align: center;">Tribunal de Grande Instance de Lille</p> <ul style="list-style-type: none"> • M. Laurent de CAIGNY, Vice-procureur chef de la section des mineurs et de la famille • M. Laurence BELLON, Magistrat coordonnateur du tribunal pour enfants • M. Xavier MARTINEN, Juge des enfants chargé des mineurs isolés étrangers <p style="text-align: center;">Conseil général du Nord : Aide Sociale à l'Enfance</p> <ul style="list-style-type: none"> • M. Jean-Pierre LEMOINE : Directeur général adjoint chargé de l'action sociale • Mme Martine CARPENTIER : Directrice territoriale adjointe de prévention et d'action sociale de Métropole Lille

<p>Représentation de la Commission européenne Paris <i>Mardi 2 mars 2010</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • M. Jacques BARROT, Vice-président de la Commission européenne de 2004 à 2009, chargé de la Justice et des Affaires intérieures à partir d'avril 2008.
<p>département de la Seine-Saint-Denis <i>Mercredi 10 mars 2010</i></p>	<p style="text-align: center;">Tribunal de Grande Instance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mme MOUSSON, Procureur de la République • M. de MAURY : Procureur adjoint chargé des mineurs depuis 2010 • M. Jean-Louis JOUVE : Vice-procureur chargé des mineurs pendant 4 ans <p style="text-align: center;">Conseil général</p> <ul style="list-style-type: none"> • M. Claude BARTOLONE, Président du Conseil général • M. Charles-Edouard LEROY : Conseiller technique des questions sociales (cabinet) • M. Etienne CHAMPION : Directeur général de services, chargé de la solidarité • Mme Françoise SIMON, Directrice de l'Enfance et de la Famille (ASE) • Mme Elisabeth COLETTA, Directrice adjointe de l'Enfance et de la Famille (ASE)
<p>Tribunal de grande instance de Paris <i>Lundi 15 mars Vendredi 19 mars 2010</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mme Elisabeth ALLANIC, Vice-Procureur, Chef de la section des mineurs • Mme Geneviève LEFEBVRE, Juge des enfants, chargée des mineurs isolés étrangers
<p>Commission européenne Direction générale « Justice, Liberté, Sécurité » Bruxelles <i>Mercredi 17 mars 2010</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jean-Louis de BROUWER, Directeur général adjoint Migration et Frontières • Mme Diane SCHMITT, Chef d'Unité « Immigration et Intégration »

ANNEXE 2

AUDITIONS AU SÉNAT

Ministères et administrations

Ministère de la Justice	Chancellerie (magistrats)
	Direction des Affaires civiles et du Sceau : <ul style="list-style-type: none"> • Mme Valérie DELNAUD : Chef du bureau du droit des personnes et de la famille • Mme Pauline JOLIVET : Rédactrice, ancien Juge des tutelles
	Direction des services judiciaires : <ul style="list-style-type: none"> • M. Manuel RUBIO GULLON, Chef du département du droit de l'organisation judiciaire
	Tribunaux
	<ul style="list-style-type: none"> • M. Jean-Pierre ROSENCZWEIG, Président du Tribunal pour enfants de Bobigny
	Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse
	<ul style="list-style-type: none"> • M. Philippe-Pierre CABOURDIN, Directeur • Mme Karine MANACH, Magistrat, rédacteur au Pôle droit des mineurs
	Service éducatif auprès des tribunaux (PJJ)
	Bobigny : <ul style="list-style-type: none"> • M. Cédric FOURCADE, Directeur • M. Houcine M'CHIRI, Educateur
	Paris: <ul style="list-style-type: none"> • M. Marc CHARMAIN, Directeur • Mme Jocelyne KANNER, Educatrice
Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire	<ul style="list-style-type: none"> • M. Eric BESSON Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire
Ministère des Affaires étrangères et européennes	<ul style="list-style-type: none"> • M. Pierre LELLOUCHE : Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes • M. Luc HALLADE, Ambassadeur de France aux Comores (entretien téléphonique)

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer	Cabinet du Secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme
	<ul style="list-style-type: none"> • Mme Isabelle ROUGIER, Directrice adjointe de Cabinet • Mme Luce VIDAL, Conseillère technique
Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité	<ul style="list-style-type: none"> • Mme Elisabeth BIERN, Direction départementale des Affaires Sociales et de la Santé de Paris
Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité	Direction générale de la Cohésion sociale
	<ul style="list-style-type: none"> • M. Fabrice HEYRIES : Directeur général de la Cohésion sociale • Mme Catherine BRIAND : Adjointe du chef du bureau de la protection de l'Enfance et de l'Adolescence (sous-direction de l'Enfance et de la Famille)
<ul style="list-style-type: none"> • M. Bertrand LANDRIEU, Ancien Préfet de la Région Ile-de-France, auteur d'un rapport sur les « mineurs étrangers isolés » en Ile de France (2005) 	

Les élus	
Sénateurs	<ul style="list-style-type: none"> • M. Soibahadine IBRAHIM RAMADANI, Sénateur de Mayotte
	<ul style="list-style-type: none"> • M. Jean-Noël GUERINI, Sénateur des Bouches-du-Rhône et Président du Conseil général
	<ul style="list-style-type: none"> • M. Claude JEANNEROT, Sénateur du Doubs et Président du Conseil général
	<ul style="list-style-type: none"> • M. Jean-Etienne ANTOINETTE, Sénateur de Guyane
	<ul style="list-style-type: none"> • M. Georges PATIENT, Sénateur de Guyane
Assemblée des Départements de France (ADF)	<ul style="list-style-type: none"> • M. Yves DAUDIGNY Sénateur de l'Aisne, Président du Conseil général de l'Aisne, Président de la Commission des affaires sociales de l'ADF • M. Jean-Pierre HARDY Chef du service « Insertion, Politiques sociales et familiales, Logement et Habitat »
Mairie de Paris	<ul style="list-style-type: none"> • Mme Myriam EL KHOMRI Adjointe au Maire de Paris, chargée de la protection de l'enfance et de la prévention spécialisée

Les associations	
La Croix-Rouge	<ul style="list-style-type: none"> • Mme Claire LAINE, Direction de l'action sociale, coordinatrice des administrateurs ad hoc • Mme Nasrine TAMINE, Chargée de mission « migrants », coordinatrice des administrateurs ad hoc
France Terre d'Asile	<ul style="list-style-type: none"> • M. Pierre HENRY, Directeur général • M. Laurent DELBOS, Chargé de mission Mineurs isolés étrangers
Enfants du Monde Droits de l'Homme	<ul style="list-style-type: none"> • M. Mickael CLEMENT, Président • M. Dominique HABIYAREMYE, Directeur du centre du Kremlin-Bicêtre
La Voix de l'Enfant	<ul style="list-style-type: none"> • Mme Martine BROUSSE, Directrice
Fondation d'Auteuil	<ul style="list-style-type: none"> • M. Pierre SATTLER, Directeur adjoint à l'activité
Dispositif Régional d'Information aux Jeunes Etrangers (Lille)	<ul style="list-style-type: none"> • M. Roger-Pierre MUREZ : Chef de service • Mme Eurielle RIVIERE : Juriste chargée de l'évaluation administrative et juridique
<p>M. Pierre NICOLAS, Directeur du « Rosier Rouge » à Vanves (Association des Cités du Secours Catholique), Directeur départemental PJJ du Nord au moment de la mise en place du protocole en 2004, rédacteur d'un projet pour les mineurs isolés étrangers pour le Secours-Catholique.</p>	

Les institutions et organismes publics	
Défenseur des enfants	<ul style="list-style-type: none"> • Mme Dominique VERSINI, Défenseur des enfants • M. Hugues FELTESSE, Délégué général
UNICEF	<ul style="list-style-type: none"> • M. Jacques HINTZY, Président • Mme Fabienne QUIRIAU, Présidente de la commission Enfance en France • Mme Nathalie SERRUQUES, Responsable « enfance en France », direction générale
ADOMA	<ul style="list-style-type: none"> • M. Serge CAQUANT, Directeur de l'accueil de la demande d'asile • Monsieur GAUTHIER, Directeur de centre
Conseil de l'Europe	<ul style="list-style-type: none"> • M. Piotr WALCZAK, Division des Migrations, DG III – Cohésion sociale
ASE de Paris : DASES	<ul style="list-style-type: none"> • Mme Geneviève GUEYDANT, Directrice • Mme Isabelle GRIMAUT, Directrice adjointe • Mme Cyril PAJOT, Chef de bureau
(AP-HP) Unité Médico-judiciaire l'Hôtel-Dieu	<ul style="list-style-type: none"> • Dr Caroline REY SALMON, Pédiatre et médecin légiste, Expert judiciaire – Chef de service
Commission nationale consultative des Droits de l'Homme	<ul style="list-style-type: none"> • M. Nils MONTSERRAT, Chargé de mission

ANNEXE 3

CONTRIBUTIONS

Ministère de la Justice et des Libertés	Direction des Affaires criminelles et des Grâces
	<ul style="list-style-type: none"> • Mme Laetitia FRAN CART, Magistrat au bureau de la politique d'action publique générale
	Secrétariat général : Service des Affaires Européennes et Internationales
	<ul style="list-style-type: none"> • M. Eric MAITREPIERRE, Chef du Service • Mme Fabienne SCHALLER, Chef du bureau de droit comparé • M. Patrice OLLIVIER MAUREL, Magistrat de liaison à l'ambassade de France à Madrid • Mme Françoise TRAVAILLOT, Magistrat de liaison à l'ambassade de France à Rome, pour Rome et Malte • M. Jean-Michel BOURLES, Magistrat de liaison auprès des autorités judiciaires du Royaume du Maroc • Mme Christine MOREAU, Magistrat de liaison à l'ambassade de France à Berlin
	Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse
	<ul style="list-style-type: none"> • M. Philippe-Pierre CABOURDIN, Directeur
Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse Direction inter régionale Ile-de-France Outre-Mer	
<ul style="list-style-type: none"> • M. Etienne DEMARLE, Directeur territorial de Mayotte, pour la participation à l'organisation du déplacement à Mayotte • M. Jean-Michel BOULEGUE, Directeur territorial de Guyane • M. Denis BRESSON, service de documentation • Mme Ghyslaine MACHAL, Directrice, chargée de mission « mineurs isolés étrangers » au Parquet de Paris de 2003 à 2005 	

ANNEXE 4

RÉCITS DE VIE

Ces récits ont été transmis par des Conseils généraux et des Associations à notre demande. Ces parcours de migration, évoqués au cours des entretiens et des déplacements donnent au phénomène toute sa dimension humaine.

Georges, de Guinée

« Le père de Georges est militaire en GUINEE. Il combat les rebelles et est assassiné le jour de son arrestation.

Georges est arrêté et enfermé dans une « base », longuement interrogé par des militaires.

Libéré illégalement par un ami de son père, il est confié à une femme du nom de H.A.Monsieur elle l'aide à quitter le pays, il craint pour sa vie. Georges part en avion avec un homme dont il ignore le nom et qui l'abandonne à l'arrivée.

Georges se retrouve à la gare de Rotterdam. Il dort dans les stations de train et arrêts de bus. Georges veut aller en Angleterre. Il trouve des papiers dans la rue et les utilise. Il est arrêté par la police aux frontières, et conduit dans un centre du conseil général. »

Chen, jeune Chinoise

« Chen quitte sa région en Août 2004, elle a 14 ans.

Des passeurs organisent le voyage regroupant plusieurs jeunes au départ de Pékin.

A son arrivée à Paris une inconnue la récupère.

Elle est conduite en voiture loin de Paris sans savoir précisément dans quelle ville.

Elle y travaille dans la confection.

Elle dort sur son lieu de travail et précise que ce sont des passeurs qui dirigent cet atelier.

Courant octobre 2004, elle s'en sauve, seule.

Elle passe une nuit à l'hôtel et fait une tentative de suicide.

Le lendemain, la police vient la chercher et l'emmène à l'hôpital de Calais.

Le 25 octobre 2004, Chen est confiée à l'ASE puis placée en famille d'accueil. »

Nadine, de Kinshasa

« Nadine est élevée avec ses frères et sœurs par sa mère jusqu'à l'âge de 12 ans, à Kinshasa. Son père ne vit pas avec eux mais vient les voir régulièrement. Proche du président Mobutu il aurait été assassiné par des rebelles en 1995 à Kinshasa.

A l'âge de treize ans, Nadine et sa grande sœur Clarisse fuient le Kivu (région du Congo) à cause de la guerre civile armée, et elles regagnent Kinshasa où elles ne retrouvent pas leur famille (mère, frère et sœurs). Les deux sœurs vivent quelques mois chez des gens de la ville.

La maman réapparaît avec les deux petites sœurs et se dispute avec la fille aînée (Clarisse.) La mère part alors en laissant les deux fillettes à l'aînée des sœurs. Nadine ne l'a plus jamais revue.

D'origine rwandaise, la mère de Nadine. vivrait toujours en Afrique, au Rwanda.

La sœur aînée, quitte Kinshasa pour s'installer en Angleterre, laissant Nadine et ses deux petites sœurs à une voisine demeurant également à Kinshasa. Clarisse conserve des contacts téléphoniques durant plusieurs mois, puis n'a plus donné de nouvelles.

Chez la voisine, Nadine et ses deux petites sœurs ne sont pas bien traitées (très peu de nourriture, maltraitance physique). Nadine trouve un emploi de femme de ménage chez un français, Monsieur François D. âgé de 35 ans qui l'exploite, « omettant » de la rémunérer. Elle accepte puisqu'il lui promettait de l'aider à partir en France.

Fin novembre 2003, Monsieur François D. emmène Nadine en France, à Paris. Nadine figure sur son passeport, il l'héberge durant quelques semaines pendant lesquelles elle ne sort pas et attend chaque soir son retour.

Nadine lui fait part de son désir de rejoindre sa sœur en Grande-Bretagne et Monsieur D. lui fait croire qu'il l'emmène en Angleterre, lui demandant de faire ses valises.

En réalité, il l'abandonne à la gare du Nord à Paris.

Nadine passe quelques jours seule à dormir et mendier à la gare. Elle est ensuite hébergée plusieurs jours chez différents compatriotes africains, mais jamais plus d'une semaine au même endroit.

Elle fait connaissance d'une congolaise (Madame K.) qui lui propose de l'héberger. Nadine reste deux mois, aidant cette dame à s'occuper de ses enfants et à faire le ménage.

Fin avril 2004, Nadine a 15 ans, elle décide de quitter Madame K. pour rejoindre sa sœur à Londres. Elle est interpellée par la police pendant le trajet et confiée à l'ASE.

Elle avouera par la suite avoir été abusée par Monsieur François D.

Elle bénéficiera à sa majorité, le 25 décembre 2005, d'un contrat jeune majeur. »

Deppu, jeune Indien

« Deppu vivait avec ses parents ainsi qu'avec son grand frère dans un village. Il part avec d'autres jeunes de villages voisins pour rejoindre la capitale indienne, New-Delhi, dans l'espoir d'intégrer un réseau pour partir en Europe afin de trouver un travail et ainsi pouvoir aider financièrement sa modeste famille. Il prétend que son voyage a été financé par sa famille : 600 000 roupies soit 12 000 euros.

Il dit avoir pris l'avion en février 2005 en direction de Moscou, y être resté 2 jours. Il est ensuite conduit par des passeurs et traverse différents pays européens, le but étant d'atteindre un pays d'Europe de l'Ouest et d'y travailler.

Depuis son arrivée en France, Deppu n'a plus de contact avec ses parents. Il aurait égaré les coordonnées de sa famille.

*Ayant créé une relation d'extrême confiance avec Madame D., assistante familiale, Deepu lui révèle sa vraie identité. Il serait né le 31 août 1991 et s'appellerait S. Deepu. Il a commencé à travailler très jeune dans la fabrication de cabanes. Il était très proche d'une grand-mère qui vivait dans les montagnes. Il confirme la participation de sa mère qui a contracté un crédit pour financer son voyage. Deepu aurait quitté l'Inde **vers l'âge de 12/13 ans**. Les passeurs lui auraient demandé de déchirer tous ses documents d'identité.»*

Ali, d'Afghanistan

« En 2001 le père d'Ali est tué par les talibans alors qu'il protégeait sa fille que ceux-ci tentaient d'enlever. Ali, 13 ans est alors obligé de travailler pour subvenir aux besoins de la famille.

En 2002 son oncle l'envoie travailler en Iran où il exerce divers métiers (maçonnerie et commerce). Il travaille beaucoup et très dur.

En 2004, Ali part en Turquie pour travailler pendant quatre mois, puis en Grèce, où il fait la cueillette des oranges. Il s'arrête ensuite en Italie où il prend un billet de train Vintimille-Marseille. A Marseille il monte à Paris toujours par le train.

A Paris, il rencontre des Afghans qui lui déconseillent d'y rester en raison de conditions de vie particulièrement dures. Il suit leur conseil et se rend à Boulogne où un autre concitoyen lui suggère de se présenter au juge des enfants. Il est placé dans un centre de l'Aide sociale à l'enfance puis en famille d'accueil, car il a besoin d'une vie de famille dont il a été privé trop tôt. Il a tout juste 17 ans.»

Natalya, jeune Ukrainienne

« Le 15 octobre 2006 : Natalya âgée de 15 ans et demi, est interpellée par la PAF de Calais. Elle est confiée à l'Aide sociale à l'enfance et placée dans un établissement.

Natalya prétend dans un premier temps avoir quitté l'Ukraine le 5 octobre 2006 avec l'aide d'une amie de sa mère jusqu'en Pologne, munie d'un passeport falsifié, pour se rendre en France et ainsi rejoindre l'Angleterre.

Déstabilisée par son interpellation, elle dit vouloir repartir en Ukraine, le plus rapidement possible afin de rejoindre ses parents restés au pays. En réalité ses parents sont divorcés et sa mère est en Angleterre en situation irrégulière. Elle sera jointe au téléphone et expliquera que son ex mari est un homme sans emploi, alcoolique et violent. Elle s'oppose à ce que Natalya retourne dans son pays natal mais dans sa situation ne peut venir chercher sa fille.

Le père contacté par téléphone, dit n'avoir ni travail ni passeport et ne pouvoir venir chercher sa fille. D'après l'interprète, le père était ivre lors de cette conversation.

Natalya à sa majorité, en février 2009, bénéficiera d'un contrat jeune majeur. »

Radovan, d'Albanie

« Radovan raconte qu'un jour de juillet 2002, alors qu'il jouait dans la rue, un de ses frères vient lui proposer de partir en Angleterre. Il accepte sur le champ sans prendre le temps de rassembler ses affaires ni de dire au revoir à son oncle.

Il a 14 ans. Il pense alors pouvoir obtenir un statut et travailler et construire son avenir dans de meilleures conditions qu'en Albanie où il est livré à lui-même dans un pays détruit par la guerre.

Après 20 jours de voyage clandestin dans des conditions difficiles, Radovan est intercepté par la PAF dans le Pas de Calais.

Compte tenu de son âge et de son isolement, il est confié au service de l'Aide sociale à l'enfance. »

Hang, jeune Chinois

« Hang vit dans la province de Weng Zu en Chine avec ses parents.

Alors qu'il était âgé de 11 ans, ses parents quittent la Chine pour rejoindre l'Angleterre. Hang est confié à sa grand-mère qui décède quand il a 14 ans. Hang quitte la Chine pour tenter de rejoindre ses parents en Angleterre.

Il demeure 1 semaine à Paris où un passeur lui dit de se rendre à Boulogne où l'attendrait une autre personne. Durant le trajet, Hang se fait voler ses affaires.

Il est interpellé par la PAF le 4 mai 2005 et est accueilli dans un établissement de l'ASE. Il ne parle pas français mais sait interpellé un compatriote pour se faire comprendre. Rapidement, Hang s'intègre à la vie de groupe et manifeste un intérêt certain à la formation interne.

Etant donné l'absence de soutien familial, le Juge des Enfants maintient l'accueil à l'ASE.

Rapidement Hang manifeste la volonté d'apprendre la langue française. Bien que ne pouvant suivre les cours de Français dispensés par le GRETA, il est trop jeune, il l'apprend seul dans sa chambre à l'aide de livres. Un an après son arrivée, il est en mesure de comprendre la langue et de répondre aux questions.

Il intégrera une classe de 4^{ème}, un peu plus d'un an après son arrivée en France. »

Anastasia, Ukrainienne

« Anastasia est née le 9 février 1988 en Ukraine, ses parents sont mariés.

Sa mère décède quelques mois plus tard (elle serait morte par empoisonnement).

Anastasia est alors accueillie par sa grand-mère maternelle, officiellement nommée tutrice le 10 août 1989.

Son père a quitté le domicile familial après la mort de sa femme et ne se manifeste plus, ni ne contribue aux charges de sa fille.

Voyant sa santé se fragiliser, sa grand-mère charge un professeur de français qui accueille régulièrement chez elle Anastasia de trouver en France une famille pour assurer l'avenir de sa petite fille.

Les autorités ukrainiennes ont tenté de retrouver la trace du père d'Anastasia, mais sans succès.

Le 20 juin 1999 Anastasia quitte l'Ukraine avec un groupe de jeunes dans le cadre d'un séjour linguistique. Elle a un visa touristique valable jusqu'au 12 septembre 1999). Elle est accueillie par la famille D. L'idée d'une adoption est clairement avancée car l'entente est parfaite entre l'enfant et le couple d'accueil.

Le 9 juillet 1999, la grand-mère, signe un acte notarial attestant qu'elle confie la garde de l'enfant à Monsieur et Madame D. en vue d'adoption.

La famille obtient le 8 septembre 2009, un agrément d'accueil en vue d'adoption.

Le 15 septembre 1999 : Le couple D. sollicite une demande d'agrément en vue d'adoption, afin de régulariser l'arrivée d'Anastasia. Elle a 11 ans.

Le 12 octobre de la même année, en Ukraine, le père de l'enfant est déchu de son autorité parentale.

La famille D. tarde à poursuivre les démarches, le service d'adoption préfectoral les relance le 12 janvier 2004.

Le 27 avril 2005 suite aux révélations par Anastasia de viols et d'agressions sexuelles par plusieurs membres de sa famille adoptive, le juge des enfants la place dans un établissement de l'ASE. Elle sera ensuite accueillie en famille d'accueil. Elle a 17 ans et 2 mois.

Elève sérieuse, elle est très respectueuses des consignes. Elle est très bien intégrée et obtient la naturalisation en 2006. »

Klorain, jeune Camerounais

« En juin 2008, un jeune footballeur d'origine camerounaise est entré en contact avec l'association la Voix De l'Enfant par l'intermédiaire d'une de ses associations membres Mani Football Forever. Cette association accueille, accompagne, oriente des jeunes africains victimes de « faux agents de football » et qui se retrouvent seuls, abandonnés sur le territoire français.

Mani Football Forever avait été contactée par un Club de football de la petite couronne parisienne l'informant qu'un jeune footballeur semblait en difficulté.

Dans l'attente d'une protection et d'une prise en charge par les autorités compétentes, la Voix De l'Enfant a dû accompagner ce jeune et financer son hébergement en hôtel, sa restauration et son vestiaire. Par ailleurs, la Voix De l'Enfant a découvert que le jeune Klorain, âgé de 17 ans, n'avait plus son passeport. Klorain est resté des semaines livré à lui-même.

Les démarches judiciaires et administratives entreprises par la Voix De l'Enfant.

Dès la fin juin 2008, des démarches ont été entreprises auprès de la Brigade de Protection des Mineurs et du Parquet des Mineurs de Paris afin que Klorain soit protégé et qu'une enquête soit engagée concernant le faux agent qui a fait entrer Klorain en France et qui a échangé son passeport contre un faux passeport. Malgré les éléments apportés, la Voix De l'Enfant a appris que l'affaire pénale était classée sans suite.

Parallèlement, après un test osseux qui a confirmé que Klorain était bien mineur, ce dernier a été auditionné par un Juge des Enfants puis, en juillet 2008, pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance de Paris. Il a été accueilli dans des foyers, en Ile de France, dont le dernier à Paris, géré par la Fondation Orphelins Apprentis d'Auteuil. Ces éducateurs ont été satisfaits de la motivation de ce jeune footballeur, tant pour les études, le football, que son comportement dans leur structure.

En juin 2009, la Directrice de la Voix De l'Enfant a accompagné Klorain devant le Juge des Tutelles du Tribunal d'Instance de Paris (aucun éducateur n'était disponible ce jour-là). Par une décision de juillet 2009, une tutelle a été ouverte au

bénéfice de ce jeune, la responsabilité a été déferée au Président du Conseil de Paris, siégeant en Conseil Général en tant que tuteur.

Le suivi scolaire, éducatif et professionnel du jeune footballeur

En juillet 2009, un éducateur de la Fondation d'Auteuil a accompagné le jeune footballeur au Centre de formation d'un Club de football de l'Ouest de la France. Klorain est, depuis cette date, pris en charge par le Club de football, dans un foyer des jeunes travailleurs, comme les autres jeunes en formation. Il perçoit une rémunération brute de 450€.

Une remise à niveau en 2008, a permis d'évaluer sa capacité à suivre des études. Il prépare, en 3 ans, un bac professionnel Vente, dans un lycée privé, situé à côté du Club de football. Il est actuellement en première année.

Etant sous contrat, Klorain est devenu assez autonome financièrement.

La Directrice du Lycée Secondaire Privé, que nous avons eue au téléphone, estime que c'est un garçon sérieux qui mérite attention et soutien.

Son professeur de français a contacté la Voix De l'Enfant pour préparer et accompagner Klorain dans ses démarches nécessitant des courriers.

Le 23 décembre dernier, la Directrice de la Voix DE l'Enfant a accompagné Klorain à l'Aide Sociale à l'Enfance où il avait rendez-vous pour signer son contrat jeune majeur pour 7 mois, renouvelable. Mais cela ne suffit pas pour qu'il ait sa licence de football et ainsi pouvoir enfin jouer un match professionnel. Non, il faut un titre de séjour de la préfecture.

L'obtention d'un récépissé et d'un titre de séjour lui permettant de travailler

Klorain a fait une demande de titre de séjour, il y a plusieurs mois, auprès de la Préfecture. A ce jour, il n'a obtenu qu'un récépissé de demande de régularisation sans autorisation de travailler. Malgré les démarches, les appels téléphoniques, l'obtention d'un contrat jeune majeur, c'est un parcours du combattant. Il faut sans cesse qu'il se justifie, qu'il apporte des preuves.

Malgré une demande déposée à l'Ambassade du Cameroun, en juillet 2009, Klorain n'a toujours pas de passeport.

L'absence de passeport et d'autorisation de travailler bloquent son employeur, le Club de football pour lui obtenir une licence sportive et le faire jouer.

Le Club estime que Klorain est un joueur prometteur et malgré une difficulté pour obtenir sa licence sportive, il est maintenu dans l'effectif. Mais aujourd'hui, la situation devient critique pour le Club, sans titre de séjour dans les semaines à venir, le Club va licencier Klorain car d'autres jeunes attendent à la porte du Club et pourront jouer.

Un bénévole de l'association Mani Football Forever est allé à la Mairie du Cameroun où est enregistré l'acte de naissance du jeune, il existe bien une souche prouvant son identité, mais n'étant pas un membre de la famille, il n'a pu obtenir une copie de ce document. La Mairie a donc faxé ce document à la Préfecture qui peut maintenant étudier la demande de titre de séjour.

Sans ce passeport, la situation est bloquée tant pour le Club de foot qui l'emploie que pour sa régularisation à la préfecture.

Cette situation n'est pas du fait de Klorain qui a été victime d'un trafic lorsqu'il était mineur, le Procureur de la République n'a pas poursuivi ces faits (le faux passeport, l'abandon d'un mineur) et aujourd'hui, deux ans après, Klorain est à nouveau victime alors qu'il a réuni de son côté, avec une volonté déterminée, toutes les chances pour réussir. »

ANNEXE 5

FICHE AP-HP

DÉTERMINATION DE L'ÂGE OSSEUX



HOTEL DIEU DE PARIS
1 place du Parvis Notre-Dame
75181 PARIS CEDEX 4
Tél. 01 42 34 82 34

SERVICE DES URGENCES – SMUR
Chef de Service : Pr Jean Louis POURRIAT
Secrétariat : Marie Dominique GAVIOT

Cadre Supérieur Infirmier : Dominique BORDES
Tél. 01 42 34 82 31

■ **UNITE MEDICO-JUDICIAIRE**

Responsable : Dr Caroline REY-SALMON (PH)

- Dr Wali ABI-AYAD (PA)
- Dr Chafika ADIDOU (PA)
- Dr Hugues ALLAIRE (PA)
- Dr Christophe ALLANIC (PA)
- Dr Rolland ANDRIANASOLO (PA)
- Dr Agnès BARTHES (PHC)
- Dr Bertrand BECOUR (PH)
- Dr Bruno BENYOUNES (PA)
- Dr Cornelia BERNASCONI (PA)
- Dr Dominique BOHU (PA)
- Dr Bendehiba BOUMEDIENNE (PA)
- Dr Bernard BOUVEROT (PHC)
- Dr Elisabeth BROSSARD (PA)
- Dr Catherine CHABIERSKI (PA)
- Dr Naceur CHEBBAH (PA)
- Dr An CHUC (PA)
- Dr Yves COSSET (PA)
- Dr Ledung DO QUANG (PA)
- Dr Jack DOROL (PA)
- Dr Agnès DURAND (PA)
- Dr Alain FINKELSTEIN (PA)
- Dr Céline GARNIER (PA)
- Dr Youssef GOMRI (PHC)
- Dr Michel HADDAD (PA)
- Dr Ahmed HAMMACHE (PHC)
- Dr Roland ISTRIA (PH)
- Dr Paul KIEUSSEIAN (PA)
- Dr Djamel KHODJA (PA)
- Dr Henri LANDMAN (PA)
- Dr Catherine LEROUX (PHHAP)
- Dr Michel LOGAK (PH)
- Dr Mireille MALARTIC (PA)
- Dr Paul MESSERSCHMITT (PA)
- Dr Arame MBODJE (PA)
- Dr Bertin MOTTE (PA)
- Dr Frank QUESTEL (PH)
- Dr Saad SARRAJ (PA)
- Dr Isabelle SEC (PHC)
- Dr Raymond STOEISSER (PA)
- Dr Philippe VASSEUR (PA)
- Dr Karim YOUNSI (PA)
- Dr Latifa ZERROUKI (PA)

Secrétariat Unité Médico-Judiciaire :

Bernadette LEBLOND : Tél. 01 42 34 82 29
Blandine MAILLEUX : Tél. 01 42 34 82 85
Fax : 01 42 34 82 55

Cadres Infirmiers : Tél. 01 42 34 82 36

Claire MAILLARD-ACKER
Isabelle MARTIN
Olivier PAGE

Psychologue : Tél. 01 42 34 87 00

Marie-Claude DOLLEANS
Benjamin NOIR

R.-V. Victimes : Tél. 01 42 34 87 00

Accueil Victimes : Tél. 01 42 34 86 78
Fax 01 42 34 86 81

Accueil GAV : Tél. 01 42 34 84 46

Fax 01 42 34 86 77

n° de dossier UMJ: _____

RAPPORT DESTINE EXCLUSIVEMENT A L'AUTORITE JUDICIAIRE

ESTIMATION DE L'AGE CHRONOLOGIQUE

Je soussigné, Docteur
serment préalablement prêté d'apporter mon concours à la justice, en mon honneur et conscience, médecin attaché aux UMJ de l'Hôtel Dieu,

certifie avoir examiné le à
dans les locaux de l'Hôtel Dieu,

sur réquisition de
Officier de Police Judiciaire,

en fonction à

une personne qui m'a été présentée comme étant :



de sexe : masculin
 féminin

qui affirme être de nationalité :

et être âgée de ans et mois.

L'examen clinique a été réalisé oui non

Poids..... kg Taille m

TA / mm Hg Fc /mn

L'examen radiologique a été effectué..... oui non

De l'examen de ce jour, compte tenu du développement morphologique ainsi que du degré de maturation osseuse et dentaire, je peux conclure que:

- l'âge physiologique est compatible avec l'âge allégué.
- l'âge physiologique n'est pas compatible avec l'âge allégué.
- l'estimation la plus probable de l'âge physiologique de cette personne est: inférieur à 13 ans entre 13 et 16 ans
 entre 16 et 18 ans supérieur à 18 ans
 entre 17 et 19 ans

il m'est impossible, ce jour, de conclure à la minorité ou à la majorité de cette personne, en raison de la disparité des données cliniques, radiologiques et odontologiques.

Signature

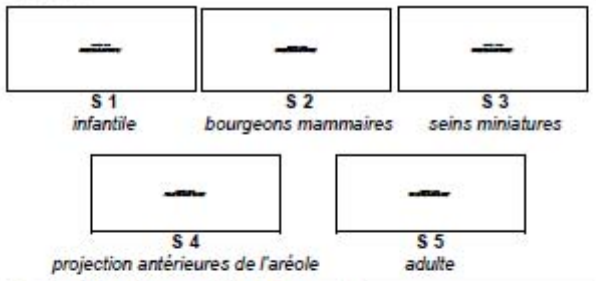


n° de dossier UMJ: _____

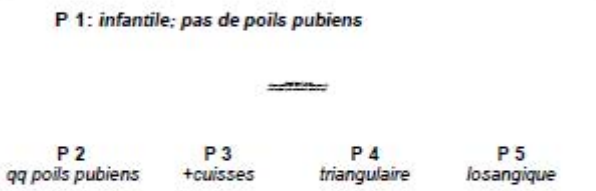
Signes particuliers
(à détailler le plus précisément possible: les antécédents chirurgicaux et l'existence de cicatrices, tatouages, piercings,...)

Évaluation pubertaire faite non faite

S: seins



P: pilosité pubienne (fille et garçon)



G: gonades



Signes de maturité sexuelle (selon Marschall et Tanner)

développement sexuel des seins S
développement pubertaire du pubis P
développement des OGE masculins G
La puberté est terminée en cours

Données cliniques:
PC cm
PTh cm
L'état général est: bon médiocre mauvais

Données dentaires
L'état bucco-dentaire est: bon médiocre mauvais
dents absentes (A), cariées ou cassées (C):
17 16 15 14 13 12 11 21 22 23 24 25 26 27

47 46 45 44 43 42 41 31 32 33 34 35 36 37
présence des 3^e molaires 18 28
48 38
âge d'apparition des dents permanentes: supérieures inférieures
incisives centrales 07 à 08 ans 06 à 07 ans
incisives latérales 08 à 09 ans 07 à 08 ans
canines 11 à 12 ans 09 à 11 ans
1^{ère} prémolaires 10 à 11 ans 10 à 12 ans
2^e prémolaires 10 à 12 ans 11 à 12 ans
1^{ères} molaires 06 à 07 ans 06 à 07 ans
2^e molaires 12 à 13 ans 11 à 13 ans
3^e molaires (dents de sagesse) 18 à 25 ans 16 à 20 ans

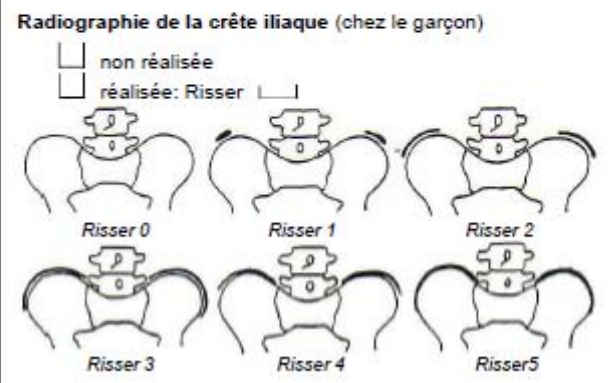
Radiographie "panoramique dentaire"
 non réalisée
 réalisée: présence des bourgeons de 3^e molaire
 absence des bourgeons de 3^e molaire

estimation de l'âge dentaire: _____ ans

Données radiologiques de maturité osseuse

Radiographie de la main et du poignet gauches (F + P)
- ossification du sésamoïde du pouce oui non
- soudure des phalanges distales oui non
- soudure des phalanges proximales oui non
- soudure des os de la main oui non

âge osseux estimé en référence à l'Atlas de Greulich et Pyle:
_____ ans et _____ mois



estimation de l'âge radiologique: _____ ans

ANNEXE 6

AVIS DE L'ACADEMIE NATIONALE DE MEDECINE

ACADEMIE NATIONALE DE MEDECINE

RAPPORT

Au nom d'un groupe de travail () émanant de la Commission IX*

Sur la fiabilité des examens médicaux visant à déterminer l'âge à des fins judiciaires et la possibilité d'amélioration en la matière pour les mineurs étrangers isolés

Jean-Louis CHAUSSAIN (**)

RÉSUMÉ

La lecture de l'âge osseux par la méthode de Greulich et Pyle permet d'apprécier avec une bonne approximation l'âge de développement d'un adolescent en dessous de 15 ans. Il existe cependant, même si elles sont relativement rares, des situations où l'âge de développement et âge réel comportent des dissociations. La double lecture de l'âge osseux (radio pédiatre et endocrino-pédiatre) et l'examen du développement pubertaire en milieu spécialisé avec éventuellement un contrôle 6 mois plus tard, doivent augmenter la fiabilité de la détermination.

L'Académie nationale de médecine a été saisie, par une lettre du ministère de la Justice et du ministère de la Santé et des Solidarités en date du 8 mars 2006, du problème dit des « mineurs étrangers isolés ». Ces deux ministères souhaitent des réponses sur l'une des difficultés majeures concernant la détermination de l'âge des jeunes gens présentés à la justice dans le cadre d'une procédure pénale ou d'une assistance éducative. Ils veulent connaître la bonne méthode d'évaluation de l'âge et obtenir une réponse concernant la validité de l'Atlas de Greulich et Pyle, savoir s'il existe un caractère variable selon les individus, notamment pour les populations d'Afrique, d'Asie et de l'Europe de l'Est.

L'Académie a créé un groupe de travail composé d'experts qui ont rédigé un rapport répondant aux questions posées.

1) Fiabilité des examens médicaux visant à déterminer l'âge

La lecture de l'âge osseux à partir d'une radiographie du poignet et de la main gauche par comparaison avec l'Atlas de Greulich et Pyle, demeure la méthode la plus simple et la plus fiable. Elle est la plus universellement utilisée sans difficultés connues. En particulier, aucune différence raciale n'a été démontrée à ce jour. Aux USA par exemple, il n'existe pas d'atlas séparés pour les différentes composantes raciales de la population.

(*) Constitué de : MM. Michel ARTHUIS (président), Jacques BATTIN, Pierre BÉGUÉ, Pierre CANLORBE, Jean-Louis CHAUSSAIN (rapporteur), Michel GOLDBERG et Gabriel KALIFA (invités).

(**) Membre de l'Académie nationale de médecine.

Les autres méthodes de lecture de l'âge osseux allongent de façon très importante le temps de lecture sans apporter un gain significatif de précision. La radiographie panoramique dentaire est relativement précise avant 6 ans, au-delà la variabilité est plus grande que celle du poignet.

Cette lecture de l'âge osseux, par un lecteur entraîné, radio pédiatre ou pédiatre spécialisé dans les anomalies de la croissance, permet dans la plupart des cas une évaluation à 6 mois près.

Il existe cependant des possibilités d'erreur. Certaines sont inhérentes à la méthode :

- difficultés chez le garçon pour la période 10-12 ans où la lecture de l'âge osseux doit être complétée par la mesure du volume testiculaire qui commence à augmenter au dessus de ses dimensions impubères (18 x 8 mm), à partir de 11 ans ;
- difficultés dans les deux sexes au-delà de 15 ans, en particulier chez le garçon. Le Risser (radiographie de la crête iliaque) n'a que peu d'intérêt. Là encore, l'examen du développement pubertaire, complété au besoin d'une mesure de la hauteur utérine à l'échographie pelvienne chez la fille, renforcera la précision de la lecture.

D'autres possibilités d'erreur peuvent relever de variantes de la normale dans la chronologie de la puberté. En dehors de situations pathologiques bien particulières, maladies osseuses constitutionnelles notamment, les problèmes dans la tranche d'âge considérée peuvent provenir essentiellement de deux causes :

- la puberté prématurée chez la fille. Alors que l'âge moyen de début de la puberté est de 10 ans $\frac{1}{2}$ - 11 ans, un nombre croissant de filles commence à présenter des signes pubertaires à partir de 8-9 ans.
- Le retard simple de l'adolescence et de la puberté chez le garçon qui comporte un retard de maturation global portant à la fois sur la taille, le volume testiculaire et le développement pubertaire, et sur l'âge osseux.

2) Possibilités d'amélioration

Trois peuvent être retenues :

- la double lecture des âges osseux, dont une au moins obligatoirement par un spécialiste de radio ou endocrino-pédiatrique. Le panoramique dentaire ne constitue qu'un argument complémentaire en cas de discordances importantes.
- L'examen clinique du développement pubertaire en milieu spécialisé qui doit s'entourer des précautions qui se réfèrent aux règles de bonne pratique médicale et du respect de l'individu : mesure du volume testiculaire chez le garçon, échographie pelvienne chez la fille.
- L'évolution concordante des différents paramètres pendant une période de 6 mois est un moyen fiable de vérifier l'âge évalué lors du premier examen.

COMMUNIQUÉ

L'Académie nationale de médecine consultée, par lettre en date du 8 mars 2006, par les ministères de la Justice et de la Santé et des Solidarités, sur les « mineurs étrangers isolés » a confié à un groupe d'experts la rédaction d'un rapport répondant aux questions posées par ces deux ministères.

L'Académie

- confirme que 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 16 ans. Cette méthode ne permet pas de distinction nette entre 16 et 18 ans ;
- rappelle qu'il existe cependant des situations relativement rares où âge de développement et âge réel comportent des dissociations, la plupart d'entre elles conduisant à une sous-estimation de l'âge réel en particulier chez les garçons ;
- recommande la double lecture de l'âge osseux, par un radio pédiatre et un endocrinopédiatre ;
- souligne que l'examen clinique en milieu spécialisé avec détermination du stade de développement pubertaire, et éventuellement contrôle 6 mois plus tard, augmente la fiabilité de la détermination.

L'Académie nationale de médecine souhaite, qu'en toutes circonstances, la personne « des mineurs étrangers isolés », soit respectée conformément à l'avis du Comité Consultatif National d'Ethique en s'entourant des précautions qui se réfèrent aux règles de bonne pratique médicale et du respect de l'individu.

BIBLIOGRAPHIE

GREULICH W.W., PYLE S.I. - Radiographic atlas of skeletal development of the hand and wrist. - 1 volume : Stanford University press, 1959.

Avis du C.C.N.E. n° 88, Sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques, 23 juin 2005.

*
* *
*

L'Académie, saisie dans sa séance du mardi 16 janvier 2007, a adopté à l'unanimité le texte de ce rapport (moins deux abstentions).

Pour copie certifiée conforme,
Le Secrétaire perpétuel,

Professeur Jacques-Louis BINET

ANNEXE 7

PROTOCOLE D'ACCORD

POUR L'ACCUEIL ET L'ORIENTATION DES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS DANS LE DÉPARTEMENT DU NORD



Conseil Général
Département **du Nord**

D.D.P.J.J. NORD

24 NOV. 2005

Arrivée N° 9383

PROTOCOLE D'ACCORD

entre

- Le Préfet de la Région Nord Pas-de Calais
Préfet du Nord
- Le Président du Conseil Général du Nord
- Le Président du Tribunal de Grande Instance de Lille
- Le Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance de Lille
- Le Directeur Général de l' Etablissement Public Départemental de Soins, d'Adaptation et d' Education (E.P.D.S.A.E)
- Le Président de la Société de Protection et de Réinsertion du Nord (S.P.R.N)
- Le Président de l'Association Départementale du Nord pour la Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte (A.D.N.S.E.A) au titre du Service Droit des Jeunes (DRIJE)

Objet	Date	Statut
		X
		X

Courrier la transmission TS

POUR L'ACCUEIL ET L'ORIENTATION DES MINEURS ETRANGERS ISOLÉS DANS LE DEPARTEMENT DU NORD.



1/8

CONSTAT

Depuis une dizaine d'années, un flux migratoire se développe vers l'Europe en général et la France en particulier. Un nombre important de mineurs étrangers isolés originaires de tous les continents, cherchent à s'intégrer dans notre pays pour fuir la misère ou la répression et tenter d'aider leur famille.

Dans le département du Nord, le développement de ce phénomène entraîne un engorgement permanent des structures traditionnelles d'accueil de l'ASE sur la métropole lilloise, provoquant un dysfonctionnement du système de protection de l'enfance.

Aussi, il est apparu nécessaire de mobiliser l'ensemble des partenaires départementaux concernés pour construire et mettre en œuvre un dispositif d'accueil et d'orientation des mineurs étrangers isolés.

Ce projet concerne les juridictions pour enfants, les services du Département et les services de l'Etat, les services publics et associatifs habilités.

1. COMPÉTENCES

Conformément à la loi, les mineurs en situation irrégulière sur le territoire français ne sont pas expulsables. Leur protection relève des compétences juridictionnelles et administratives prévues par la loi.

➤ **Les Juridictions**

- *Le Procureur de la République*

Dans le cadre de la protection de l'enfance, le parquet est compétent, en cas d'urgence, pour procéder directement au placement d'un mineur en danger. Il dispose alors de huit jours pour saisir le juge des enfants. Ce dernier doit réaliser la première audition du jeune et de ses représentants légaux dans un délai de quinze jours.

- *Le juge des enfants*

Le juge des enfants compétent est celui du lieu où l'enfant a été trouvé (si les parents n'ont pas de domicile connu en France).

Dans le cas d'un placement en urgence, le juge dispose de quinze jours pour entendre les représentants légaux (article 1184 du code de procédure civile).

La décision au fond doit intervenir dans un délai de six mois (prorogeable six mois au maximum si l'instruction n'est pas terminée - article 1185 du code de procédure civile).

- *Le juge des Tutelles*

Un juge des tutelles peut être saisi pour assurer la représentation légale.

➤ **Les Administrations**

- *L'aide sociale à l'enfance*

Conformément à la répartition des compétences consécutives aux lois de décentralisation, le Département est compétent pour assurer et financer la protection de l'enfance en danger dans le département, soit directement par ses services, soit au moyen des associations ou établissement public habilités (art L 221-1, 1^{er} et 3^{ème} du code de l'action sociale et des familles, art 375 et suivants du code civil).

- *Les services de l'État*

Dans le cadre de ses missions judiciaires, éducatives et sanitaires, l'État concourt à la prise en charge des mineurs étrangers isolés au même titre que les mineurs de nationalité française.

- *La Protection Judiciaire de la Jeunesse*

Administration du Ministère de la Justice elle a compétence, entre autres, pour mettre en œuvre les mesures d'investigation ordonnées par les magistrats de la jeunesse dans le cadre de l'assistance éducative (article 1183 du nouveau code de procédure civile)

2. OBJECTIFS ET CADRE GENERAL DU DISPOSITIF

Le dispositif d'accueil et d'orientation des mineurs étrangers isolés dans le département du Nord vise à offrir des conditions d'hébergement, d'éducation et d'insertion sociale dignes et non discriminatoires.

Ce dispositif doit permettre une évaluation rapide et précise de la situation de chaque jeune afin de proposer une orientation stable et adaptée qui inscrive ce mineur dans un projet conforme à ses intérêts respectueux de la législation Française et notamment sans préjudice aux prérogatives de l'autorité parentale.

Les interventions des services du Département, de l'État et des associations ou établissement public habilités, articulées en application de décisions judiciaires, doivent être coordonnées dans le cadre d'une organisation pluri-institutionnelle respectant les compétences de chacun des acteurs.

➤ **Les objectifs du placement ...**

- l'accueil, l'hébergement et l'éducation au quotidien
- l'évaluation de la situation et la proposition d'orientation
- la décision et la mise en œuvre de l'orientation

➤ **S'inscrivent dans les trois temps de la procédure judiciaire ...**

- l'information au parquet et le placement en urgence
- la saisine du juge des enfants
- la décision du juge des enfants

➤ **Et requièrent des moyens spécifiques.**

- des places d'accueil d'urgence dans deux établissements public et associatif
- un plateau technique pluridisciplinaire, pluri-institutionnel, pour l'évaluation et l'orientation.
- une palette de propositions de prises en charge adaptées à plus long terme et impliquant l'ensemble du territoire départemental.

3. COMPOSITION DU DISPOSITIF

Le dispositif se décline en 3 phases :

- l'accueil et l'hébergement coordonnés par l'Etablissement Public Départemental de Soins, d'Adaptation et d'Education
- l'évaluation de la situation coordonnée par la Protection Judiciaire de la Jeunesse. Des réévaluations successives peuvent être envisagées.
- L'orientation coordonnée par la Direction Territoriale de Métropole Lille en lien étroit avec toutes les Directions Territoriales et l'ensemble des partenaires du secteur public et associatif habilité

➤ **Composition du dispositif**

- *une trentaine de places d'accueil d'urgence*

- 2 foyers de 14 places pouvant accueillir ponctuellement 15 jeunes situés dans l'arrondissement de Lille et gérés par l'Etablissement Public Départemental de Soins, d'Adaptation et d'Education et par la Société de Protection et de Réinsertion du Nord.
- Ces places sont réservées prioritairement à cette population et financées 365 jours par an.
- Le contenu de la prise charge comprend l'hébergement, les soins et l'éducation au quotidien. Un rapport d'observation est transmis à la Protection Judiciaire de la Jeunesse pour la réunion de synthèse à l'issue de la troisième semaine d'accueil.

- *un plateau technique*

Basé au Centre d'Action Educative et d'insertion de Villeneuve d'Ascq (structure de la Protection Judiciaire de la Jeunesse), il vise à :

- Connaître la situation familiale et administrative du mineur.
- Evaluer les possibilités de retour dans le pays d'origine ou de régularisation.
- Réaliser un bilan de santé, assurer les vaccinations nécessaires, proposer un entretien et un soutien psychologique.
- Evaluer les acquis scolaires, les compétences techniques et les perspectives d'insertion du jeune concerné.

Ce plateau technique implique :

- La Protection Judiciaire de la Jeunesse pour l'éducateur coordinateur, l'infirmière, le secrétariat, l'évaluation des compétences techniques.

- L'éducation Nationale, pour le bilan scolaire (mise à disposition d'un enseignant).
- La Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales pour les vacances de psychologue et les interventions hospitalières si besoin.
- Le Service Droit des Jeunes pour l'interprétariat et l'éclairage juridique (subventions Etat et Département)

- *Propositions et décisions d'orientation*

- Une réunion de bilan d'orientation regroupant le lieu d'accueil, le plateau technique et le coordinateur de l'Etablissement Public Départemental de Soins, d'Adaptation et d'Education se déroule au minimum à partir de la troisième semaine de placement.
- Les rapports et une conclusion synthétique sont adressés par la Protection Judiciaire de la Jeunesse avec les préconisations d'orientation au juge des enfants.

Les propositions d'orientation peuvent être :

- Un retour vers le pays d'origine, après s'être assuré des conditions d'accueil locales et de l'accord des détenteurs de l'autorité parentale.
- Un placement au service de l'Aide Sociale à l'Enfance.
- Un placement direct dans un établissement ou un service associatif ou à la protection judiciaire de la jeunesse.

4. LA PROCÉDURE ET L'ORGANISATION DU DISPOSITIF

Le dispositif départemental est mis en œuvre selon la procédure jointe en annexe.

5. PILOTAGE DU DISPOSITIF

Le dispositif est copiloté par les institutions impliquées dans sa mise en œuvre sous l'autorité conjointe du Préfet et du Président du Conseil Général.

➤ Un comité de pilotage et de suivi du dispositif se réunit annuellement. Il est composé des personnalités suivantes ou de leur représentant:

- Monsieur le Préfet du Nord
- Monsieur le Président du Conseil Général
- Monsieur le Président du Tribunal de Grande Instance de Lille
- Monsieur le Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance de Lille
- Monsieur l'Inspecteur d'Académie

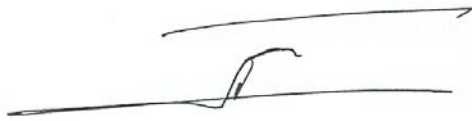
- Madame la Directrice Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
- Madame la Directrice Départementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse
- Monsieur le Directeur Général de l'Etablissement Public Départemental de Soins, d'Adaptation et d'Education
- Monsieur le Président de la Société de Protection et de Réinsertion du Nord
- Monsieur le Président de l'Association Départementale du Nord pour la Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte (Service Droit des Jeunes)

➤ Un comité technique se réunit tous les deux mois pour garantir la cohérence du dispositif et la bonne coordination des différents intervenants.

Le comité technique est constitué des Directeurs des établissements et services suivants :

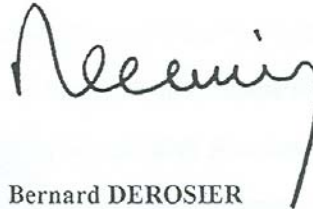
- Foyer de l'enfance de l'Etablissement Public Départemental de Soins, d'Adaptation et d'Education
- Foyer de la Société de Protection et de Réinsertion du Nord
- Centre d'Action Educative et d'insertion de Villeneuve d'Ascq
- Service Droit des Jeunes
- un représentant du dispositif de coordination de l'Etablissement Public Départemental de Soins, d'Adaptation et d'Education
- le Responsable de Pôle Enfance-Famille de la Direction Territoriale Métropole Lille

Le Préfet de la Région Nord Pas de Calais
Préfet du Nord



Jean ARIBAUD

Le Président du
Conseil Général du Nord



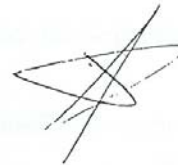
Bernard DEROSIER

Le Président du Tribunal de
Grande Instance de Lille



Henri-Charles EGRET

Le Procureur de la République
près le Tribunal de Grande Instance
de Lille



Philippe LEMAIRE

Le Président de la SPRN



Xavier DEVAUX

Le Directeur Général de l'EPDSAE



Philippe FOURNIER

Le Président de l'ADNSEA



Jean-Pierre GUFFROY

ANNEXE 8

ATTESTATION DE RATTACHEMENT MAYOTTE



**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE MER ET DES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE
DIRECTION CENTRALE DE LA POLICE AUX FRONTIÈRES
Direction de la Police aux Frontières de Mayotte
BP 68
97615 – Pamandzi
Tel : 02.69.60.00.74**

ATTESTATION DE RATTACHEMENT

Je soussigné (nom et prénom).....

atteste sur l'honneur que le ou les mineurs dénommé(s) ci-après :

.....
.....

- est mon fils ou ma fille
- est mon neveu ou nièce
- autre lien de parenté
- dont je suis le tuteur
- dont je suis le responsable, confié(s) à mes soins le/...../..... par ses

Parents (identité des parents).....

.....

J'atteste sur l'honneur que les renseignements portés ci-dessus sont exacts.

Fait à Pamandzi, le/...../.....

Signature du civilement responsable

ANNEXE 9

FONDS EUROPÉENS RELATIFS A LA QUESTION DES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS

Fonds européen « intégration » -2007-2013

ETAT MEMBRE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	%
Allemagne	10 389 329 €	10 808 668 €	12 388 883 €	13 582 676 €	21 447 000 €	26 972 000 €	30 539 000 €	126 127 557 €	16,4%
Autriche	1 560 275 €	1 596 630 €	1 709 880 €	1 735 725 €	2 738 000 €	3 328 000 €	3 709 000 €	16 377 511 €	2,1%
Belgique	1 303 518 €	1 471 056 €	1 900 291 €	2 104 187 €	2 325 000 €	2 807 000 €	3 118 000 €	15 029 052 €	2,0%
Bulgarie	517 376 €	517 304 €	833 044 €	926 403 €	536 000 €	546 000 €	552 000 €	4 428 127 €	0,6%
Chypre	766 802 €	848 856 €	853 447 €	884 240 €	1 131 000 €	1 297 000 €	1 404 000 €	7 185 346 €	0,9%
Espagne	8 555 657 €	11 392 324 €	14 764 542 €	14 284 794 €	19 872 000 €	24 982 000 €	28 278 000 €	122 129 316 €	15,9%
Estonie	827 225 €	882 021 €	980 449 €	1 020 371 €	1 231 000 €	1 424 000 €	1 548 000 €	7 913 067 €	1,0%
Finlande	786 446 €	851 765 €	907 281 €	996 394 €	1 156 000 €	1 329 000 €	1 441 000 €	7 467 886 €	1,0%
France	5 132 637 €	5 976 342 €	7 096 302 €	8 130 873 €	10 912 000 €	13 658 000 €	15 430 000 €	66 336 154 €	8,6%
Grèce	1 527 627 €	2 063 576 €	2 653 010 €	2 946 352 €	3 132 000 €	3 827 000 €	4 275 000 €	20 424 564 €	2,7%
Hongrie	1 203 135 €	1 311 178 €	1 240 469 €	1 580 088 €	2 062 000 €	2 474 000 €	2 740 000 €	12 610 871 €	1,6%
Irlande	837 558 €	847 418 €	962 600 €	1 181 479 €	1 211 000 €	1 398 000 €	1 519 000 €	7 957 055 €	1,0%
Italie	6 314 588 €	8 590 945 €	15 062 037 €	20 445 053 €	14 694 000 €	18 438 000 €	20 854 000 €	104 398 623 €	13,6%
Lettonie	1 069 587 €	1 143 581 €	1 323 923 €	1 356 637 €	1 753 000 €	2 083 000 €	2 296 000 €	11 025 729 €	1,4%
Lituanie	668 284 €	683 314 €	683 194 €	787 900 €	864 000 €	960 000 €	1 022 000 €	5 668 692 €	0,7%
Luxembourg	526 951 €	532 848 €	545 981 €	554 531 €	561 000 €	578 000 €	588 000 €	3 887 311 €	0,5%
Malte	514 586 €	525 020 €	546 283 €	537 682 €	540 000 €	551 000 €	557 000 €	3 771 571 €	0,5%
Pays Bas	1 621 403 €	1 812 069 €	2 113 054 €	2 412 326 €	3 008 000 €	3 669 000 €	4 096 000 €	18 731 851 €	2,4%
Pologne	1 209 620 €	1 733 891 €	2 159 084 €	2 164 578 €	2 460 000 €	2 977 000 €	3 311 000 €	16 015 173 €	2,1%
Portugal	1 234 523 €	1 640 870 €	2 170 721 €	2 410 686 €	2 403 000 €	2 905 000 €	3 229 000 €	15 993 799 €	2,1%
République Tchèque	1 323 426 €	1 793 443 €	2 272 761 €	2 643 736 €	2 647 000 €	3 213 000 €	3 578 000 €	17 471 366 €	2,3%
Roumanie	761 525 €	780 703 €	804 797 €	983 133 €	1 061 000 €	1 210 000 €	1 305 000 €	6 906 159 €	0,9%
Royaume Uni	9 323 455 €	11 570 479 €	13 374 841 €	15 138 594 €	20 923 000 €	26 310 000 €	29 785 000 €	126 425 368 €	16,4%
Slovaquie	581 409 €	601 959 €	606 326 €	658 697 €	688 000 €	738 000 €	770 000 €	4 644 392 €	0,6%
Slovénie	638 253 €	690 438 €	807 830 €	1 000 222 €	836 000 €	924 000 €	981 000 €	5 877 743 €	0,8%
Suède	1 161 803 €	1 408 302 €	1 913 972 €	2 297 641 €	2 104 000 €	2 527 000 €	2 800 000 €	14 212 718 €	1,8%
Total	60 357 000 €	72 075 000 €	90 675 000 €	102 765 000 €	122 295 000 €	151 125 000 €	169 725 000 €	769 017 000 €	100,0%
Actions Communautaires	4 543 000 €	5 425 000 €	6 825 000 €	7 735 000 €	9 205 000 €	11 375 000 €	12 775 000 €	57 883 000 €	
TOTAL	64 900 000 €	77 500 000 €	97 500 000 €	110 500 000 €	131 500 000 €	162 500 000 €	182 500 000 €	826 900 000 €	

Etat Membre ne participant pas : Danemark

Fonds européen « réfugiés »2008-2013

Etat Membre	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	%
Allemagne	6 868 880 €	15 872 003 €	7 951 006 €	10 327 000 €	10 327 000 €	12 876 000 €	64 221 889 €	12,8%
Autriche	4 665 377 €	4 872 215 €	4 902 066 €	6 016 000 €	6 016 000 €	7 469 000 €	33 940 658 €	6,8%
Belgique	3 307 466 €	3 632 456 €	3 823 301 €	3 618 000 €	3 618 000 €	4 461 000 €	22 460 223 €	4,5%
Bulgarie	641 666 €	671 157 €	721 200 €	712 000 €	712 000 €	766 000 €	4 224 022 €	0,8%
Chypre	1 588 483 €	1 764 695 €	1 754 496 €	1 808 000 €	1 808 000 €	2 141 000 €	10 864 675 €	2,2%
Espagne	1 130 926 €	1 557 827 €	1 757 719 €	1 348 000 €	1 348 000 €	1 615 000 €	8 757 472 €	1,7%
Estonie	501 803 €	502 459 €	503 518 €	502 000 €	502 000 €	503 000 €	3 014 780 €	0,6%
Finlande	1 424 655 €	2 305 365 €	2 528 506 €	1 486 000 €	1 486 000 €	1 788 000 €	11 018 525 €	2,2%
France	7 142 310 €	10 434 905 €	10 714 261 €	11 077 000 €	11 077 000 €	13 817 000 €	64 262 476 €	12,8%
Grèce	1 571 280 €	3 313 488 €	4 832 784 €	1 709 000 €	1 709 000 €	2 067 000 €	15 202 552 €	3,0%
Hongrie	814 590 €	1 004 997 €	1 058 587 €	928 000 €	928 000 €	1 036 000 €	5 770 174 €	1,2%
Irlande	1 329 831 €	1 992 890 €	1 533 197 €	1 478 000 €	1 478 000 €	1 778 000 €	9 589 918 €	1,9%
Italie	2 821 520 €	4 471 406 €	7 202 618 €	3 351 000 €	3 351 000 €	4 127 000 €	25 324 545 €	5,1%
Lettonie	502 498 €	505 451 €	509 480 €	503 000 €	503 000 €	503 000 €	3 026 430 €	0,6%
Lituanie	637 120 €	541 440 €	559 504 €	677 000 €	677 000 €	722 000 €	3 814 064 €	0,8%
Luxembourg	548 741 €	542 076 €	495 819 €	625 000 €	625 000 €	707 000 €	3 543 637 €	0,7%
Malte	783 411 €	883 995 €	1 164 651 €	809 000 €	809 000 €	888 000 €	5 338 057 €	1,1%
Pays Bas	3 237 567 €	3 481 733 €	4 279 986 €	3 951 000 €	3 951 000 €	4 879 000 €	23 780 285 €	4,7%
Pologne	1 784 687 €	2 193 400 €	2 584 355 €	2 044 000 €	2 044 000 €	2 436 000 €	13 086 442 €	2,6%
Portugal	441 561 €	456 051 €	473 402 €	398 000 €	398 000 €	423 000 €	2 590 014 €	0,5%
République Tchèque	1 131 907 €	1 126 603 €	1 110 087 €	1 507 000 €	1 507 000 €	1 763 000 €	8 145 597 €	1,6%
Roumanie	663 728 €	621 471 €	701 107 €	668 000 €	668 000 €	710 000 €	4 032 306 €	0,8%
Royaume Uni	9 169 710 €	9 367 839 €	10 724 671 €	10 747 000 €	10 747 000 €	13 402 000 €	64 158 220 €	12,8%
Slovaquie	1 360 234 €	1 088 215 €	986 924 €	1 753 000 €	1 753 000 €	2 071 000 €	9 012 373 €	1,8%
Slovénie	656 738 €	658 015 €	588 669 €	709 000 €	709 000 €	762 000 €	4 083 422 €	0,8%
Suède	11 873 311 €	15 027 847 €	17 196 881 €	10 299 000 €	10 299 000 €	12 840 000 €	77 536 039 €	15,5%
Total	66 600 000 €	88 890 000 €	90 658 795 €	79 050 000 €	79 050 000 €	96 550 000 €	500 798 795 €	100,0%
Mesures d'urgence	9 800 000 €	9 800 000 €	9 800 000 €	9 800 000 €	9 800 000 €	9 800 000 €	58 800 000 €	
Actions Communautaires	7 400 000 €	9 876 667 €	3 777 450 €	9 950 000 €	9 950 000 €	11 950 000 €	52 904 117 €	
TOTAL	83 800 000 €	108 566 667 €	104 236 245 €	98 800 000 €	98 800 000 €	118 300 000 €	612 502 912 €	

Etat membre ne participant pas : Danemark

Fonds européen « retour » 2008-2013

Etat Membre	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	%
Allemagne	4 184 171 €	3 703 822 €	3 664 850 €	8 476 000 €	12 384 000 €	14 776 000 €	47 188 843 €	7,4%
Autriche	1 817 335 €	1 747 596 €	1 969 565 €	3 494 000 €	5 020 000 €	5 955 000 €	20 003 497 €	3,2%
Belgique	3 060 897 €	3 087 208 €	3 601 756 €	6 112 000 €	8 889 000 €	10 590 000 €	35 340 861 €	5,6%
Bulgarie	681 043 €	691 967 €	702 673 €	881 000 €	1 063 000 €	1 175 000 €	5 194 683 €	0,8%
Chypre	936 843 €	1 014 839 €	1 245 934 €	1 420 000 €	1 859 000 €	2 128 000 €	8 604 616 €	1,4%
Espagne	4 758 825 €	5 971 877 €	9 070 986 €	9 686 000 €	14 171 000 €	16 918 000 €	60 576 688 €	9,5%
Estonie	510 306 €	515 510 €	521 215 €	522 000 €	532 000 €	538 000 €	3 139 031 €	0,5%
Finlande	661 470 €	659 437 €	664 566 €	1 061 000 €	1 425 000 €	1 647 000 €	6 118 473 €	1,0%
France	5 323 949 €	7 006 678 €	9 652 232 €	10 876 000 €	15 930 000 €	19 024 000 €	67 812 859 €	10,7%
Grèce	5 379 393 €	7 497 847 €	14 389 434 €	10 992 000 €	16 102 000 €	19 230 000 €	73 590 674 €	11,6%
Hongrie	1 188 236 €	705 592 €	794 898 €	1 949 000 €	2 641 000 €	3 065 000 €	10 343 727 €	1,6%
Irlande	619 855 €	578 351 €	628 780 €	970 000 €	1 290 000 €	1 487 000 €	5 573 986 €	0,9%
Italie	5 867 478 €	6 029 380 €	6 769 510 €	12 020 000 €	17 621 000 €	21 050 000 €	69 357 368 €	10,9%
Lettonie	525 276 €	527 894 €	545 523 €	553 000 €	579 000 €	594 000 €	3 324 693 €	0,5%
Lituanie	566 997 €	558 726 €	606 618 €	641 000 €	708 000 €	750 000 €	3 831 341 €	0,6%
Luxembourg	318 475 €	341 178 €	344 079 €	339 000 €	357 000 €	369 000 €	2 068 732 €	0,3%
Malte	641 338 €	688 817 €	735 721 €	798 000 €	940 000 €	1 027 000 €	4 830 876 €	0,8%
Pays Bas	2 703 126 €	3 082 610 €	3 867 305 €	5 359 000 €	7 776 000 €	9 256 000 €	32 044 041 €	5,0%
Pologne	1 703 835 €	1 992 690 €	2 593 072 €	3 034 000 €	4 245 000 €	4 987 000 €	18 555 597 €	2,9%
Portugal	901 700 €	933 501 €	943 614 €	1 567 000 €	2 172 000 €	2 542 000 €	9 059 815 €	1,4%
République Tchèque	1 162 395 €	1 018 044 €	956 447 €	1 894 000 €	2 561 000 €	2 969 000 €	10 560 886 €	1,7%
Roumanie	770 622 €	797 412 €	1 032 722 €	1 070 000 €	1 342 000 €	1 509 000 €	6 521 757 €	1,0%
Royaume Uni	7 640 786 €	9 273 918 €	12 844 301 €	15 751 000 €	23 138 000 €	27 658 000 €	96 306 005 €	15,2%
Slovaquie	808 547 €	889 875 €	980 728 €	1 149 000 €	1 460 000 €	1 650 000 €	6 938 150 €	1,1%
Slovénie	947 945 €	1 044 638 €	1 094 743 €	1 443 000 €	1 894 000 €	2 169 000 €	8 593 325 €	1,4%
Suède	1 819 156 €	1 485 592 €	1 503 728 €	3 498 000 €	5 026 000 €	5 962 000 €	19 294 476 €	3,0%
Total	55 500 000 €	61 845 000 €	81 725 000 €	105 555 000 €	151 125 000 €	179 025 000 €	634 775 000 €	100%
Actions Communautaires	- €	4 655 000 €	5 775 000 €	7 945 000 €	11 375 000 €	13 475 000 €	43 225 000 €	
TOTAL	55 500 000 €	66 500 000 €	87 500 000 €	113 500 000 €	162 500 000 €	192 500 000 €	678 000 000 €	

Etat membre ne participant pas : Danemark

Fonds frontières extérieures 2007-2013

État Membre	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	%
Allemagne	10 309 751 €	7 008 339 €	7 153 019 €	8 017 995 €	11 161 000 €	15 916 000 €	22 408 000 €	81 974 103 €	5,0%
Autriche	1 916 873 €	1 242 413 €	1 286 042 €	1 753 755 €	1 924 000 €	2 744 000 €	3 863 000 €	14 730 083 €	0,9%
Belgique	1 734 975 €	1 710 693 €	1 779 363 €	1 943 832 €	2 671 000 €	3 809 000 €	5 363 000 €	19 011 863 €	1,2%
Bulgarie	0 €	0 €	0 €	5 991 481 €	8 920 000 €	12 720 000 €	17 908 000 €	45 539 481 €	2,8%
Chypre	2 090 547 €	1 982 610 €	3 430 406 €	3 429 753 €	2 898 000 €	4 132 000 €	5 818 000 €	23 781 317 €	1,5%
République Tchèque	1 973 114 €	1 813 239 €	1 844 892 €	1 804 591 €	2 807 000 €	4 003 000 €	5 636 000 €	19 881 836 €	1,2%
Danemark	662 601 €	600 138 €	874 512 €	1 074 644 €	860 000 €	1 227 000 €	1 727 000 €	7 025 895 €	0,4%
Espagne	31 668 330 €	29 934 747 €	32 802 046 €	40 099 178 €	48 969 000 €	69 828 000 €	98 316 000 €	351 617 301 €	21,5%
Estonie	2 407 533 €	2 708 472 €	3 608 410 €	3 417 428 €	4 007 000 €	5 714 000 €	8 045 000 €	29 907 843 €	1,8%
Finlande	4 729 907 €	5 453 966 €	6 191 291 €	5 517 993 €	6 837 000 €	9 750 000 €	13 727 000 €	52 207 156 €	3,2%
France	11 266 020 €	8 504 173 €	10 553 050 €	13 972 352 €	13 651 000 €	19 467 000 €	27 408 000 €	104 821 595 €	6,4%
Grèce	13 466 667 €	13 743 089 €	23 459 508 €	27 448 281 €	18 541 000 €	26 440 000 €	37 226 000 €	160 324 545 €	9,8%
Hongrie	5 760 430 €	6 573 582 €	7 017 700 €	6 448 802 €	8 354 000 €	11 913 000 €	16 772 000 €	62 839 514 €	3,8%
Islande	0 €	0 €	62 148 €	60 936 €	45 000 €	65 000 €	91 000 €	324 084 €	0,0%
Italie	24 910 330 €	17 153 194 €	17 712 943 €	20 265 224 €	28 186 000 €	40 193 000 €	56 589 000 €	205 009 691 €	12,5%
Lettonie	1 516 647 €	1 768 170 €	2 043 260 €	1 863 916 €	2 173 000 €	3 099 000 €	4 363 000 €	16 826 993 €	1,0%
Lituanie	2 984 989 €	3 480 700 €	3 928 003 €	3 458 144 €	4 211 000 €	6 005 000 €	8 454 000 €	32 521 836 €	2,0%
Luxembourg	46 115 €	43 830 €	49 475 €	55 149 €	68 000 €	97 000 €	136 000 €	495 570 €	0,0%
Malte	5 653 278 €	9 743 357 €	7 317 501 €	8 991 668 €	16 187 000 €	23 083 000 €	32 499 000 €	103 474 803 €	6,3%
Norvège	0 €	0 €	1 611 049 €	1 572 108 €	1 381 000 €	1 969 000 €	2 773 000 €	9 306 157 €	0,6%
Pays Bas	2 557 449 €	3 096 044 €	4 111 562 €	4 599 130 €	4 913 000 €	7 005 000 €	9 863 000 €	36 145 185 €	2,2%
Pologne	7 169 354 €	7 860 470 €	8 688 538 €	8 195 390 €	10 482 000 €	14 947 000 €	21 045 000 €	78 387 752 €	4,8%
Portugal	3 020 246 €	2 935 000 €	3 374 227 €	2 581 897 €	4 754 000 €	6 780 000 €	9 545 000 €	32 990 370 €	2,0%
Roumanie	0 €	0 €	0 €	10 210 362 €	11 387 000 €	16 239 000 €	22 863 000 €	60 699 362 €	3,7%
Slovaquie	1 288 005 €	998 712 €	1 120 717 €	1 060 778 €	1 336 000 €	1 905 000 €	2 682 000 €	10 391 212 €	0,6%
Slovénie	6 341 679 €	4 683 719 €	5 096 729 €	4 558 060 €	6 022 000 €	8 587 000 €	12 090 000 €	47 379 186 €	2,9%
Suède	1 325 160 €	1 291 344 €	1 428 837 €	1 290 490 €	2 015 000 €	2 873 000 €	4 045 000 €	14 268 831 €	0,9%
Suisse	0 €	0 €	2 282 112 €	2 378 642 €	1 630 000 €	2 324 000 €	3 273 000 €	11 887 754 €	0,7%
Total	144 800 000 €	134 330 000 €	158 827 340 €	192 061 979 €	226 390 000 €	322 834 000 €	454 528 000 €	1 633 771 319 €	100%
Actions communautaires	10 200 000 €	10 170 000 €	11 733 660 €	13 855 021 €	16 110 000 €	22 266 000 €	30 672 000 €	115 006 681 €	
Actions spécifiques	0 €	10 000 000 €	10 000 000 €	10 000 000 €	10 000 000 €	10 000 000 €	10 000 000 €	60 000 000 €	
Transit (à ajouter à l'allocation pour la Lituanie)	15 000 000 €	15 000 000 €	15 000 000 €	15 000 000 €	16 000 000 €	16 000 000 €	16 000 000 €	108 000 000 €	
TOTAL	170 000 000 €	169 500 000 €	195 561 000 €	230 917 000 €	268 500 000 €	371 100 000 €	511 200 000 €	1 916 778 000 €	

Etat Membre non participant : Royaume Uni, Irlande

Bulgarie et Roumanie participent à partir de 2010

Pays Schengen participant à partir de 2009 : Suisse, Islande, Norvège et à partir de 2010 : Liechtenstein

FRANCE

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Fonds Intégration 2007-2013	5 132 637€	5 976 342€	7 096 302€	8 130 873€	10 912 000€	13 658 000€	15 430 000€	66 336 154€
Fonds Réfugiés 2008-2013		7 142 310€	10 434 905€	10 714 261€	11 077 000€	11 077 000€	13 817 000€	64 262 476€
Fonds Retour 2008-2013		5 323 949€	7 006 678€	9 652 232€	10 876 000€	15 930 000€	19 024 000€	67 812 859€
Fonds Frontières extérieures 2007-2013	11 266 020€	8 504 173€	10 553 050€	13 972 352€	13 651 000€	19 467 000€	27 408 000€	104 821 595€
Total FONDS	16 398 657€	26 946 773€	35 090 935€	42 469 718€	46 516 000€	60 132 000€	75 679 000€	303 233 084€