



LES
ENFANTS
DE **L'EXIL**

**Rapport sur les mineurs
non accompagnés**

Michel Caron, Président de l'ALEFPA

TABLE DES MATIERES

Introduction	8
Synthèse de la revue des publications	14
PARTIE 1	18
APPROCHE JURIDIQUE ET DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES	18
1. APPROCHES ET DÉFINITIONS JURIDIQUES DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS	22
1.1. DROIT INTERNATIONAL : la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE) 22	
1.2. Le droit, directives et recommandations de l'union européenne	27
1.3. Le droit français : les mineurs non accompagnés	28
1.3.1 Cadre juridique d'évaluation du statut des MNA et terminologie : « enfant séparé », « mineur isolé étranger » ou « mineur non accompagné » ?	31
1.3.2. Une procédure de prise en charge entre droit des étrangers et droit à la protection de l'enfance	34
1.3.3. La circulaire du 31 mai 2013 (dite circulaire TAUBIRA)	36
1.3.4. L'activité réglementaire et législative, une production de normes et de gestion des migrations juvéniles.....	38
1.4. Synthèse et analyse des instruments juridiques	53
1.4.1. Les MNA dans l'angle mort de la protection de l'enfance	54
1.4.2. Les lois de l'immigration régulent les flux et les implantations.....	55
1.4.3. Le développement d'accompagnements spécifiques au sein de la protection de l'enfance	56
2. DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES DES MNA, SOURCES ET CHIFFRES	58
2.1. Le focus européen	58
2.2 La situation française : données démographiques	69
2.2.1 La DREES : données de suivi de la protection de l'enfance	69
2.2.2. L'Observatoire National de la Protection de l'Enfance et sa mission de consolidation des données de la protection de l'enfance.....	72
2.2.3 Les données chiffrées produites par la MMNA de la DPJJ, Ministère de la Justice,	83
2.3. Analyse des Impacts des éléments de connaissance chiffrés	90
2.3.1. Des mineurs difficilement repérables et ne souhaitant pas être accompagnés	91
2.3.2. Des positionnements différenciés des départements en matière d'accueil et d'accompagnement des MNA créant des déperditions d'informations.....	93
3. LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS : POUR UNE APPROCHE QUALITATIVE D'UNE MIGRATION JUVÉNILE	98
3.1. Existe-t-il un profil des MNA en France ?	103
3.2. Les MNA : des enfants vulnérables au seuil de la Protection de l'Enfance	104
3.3. Témoignages des acteurs de terrain : des traumatismes peu pris en compte y compris pour la traite des êtres humains	105

PARTIE 2.....	110
ÉLIGIBILITÉ À LA PROTECTION DE L'ENFANCE ET ACCUEIL.....	110
1. De l'arrivée à l'accueil.....	112
1.1. Les zones géographiques d'arrivée et d'accueil	114
1.1.1. Le territoire	114
1.1.2. Des zones de transit	115
1.1.3. Des zones d'arrivée	121
1.2. Le premier accueil.....	122
1.2.1. La rue.....	124
1.2.2. L'hôtel	125
1.2.3. La mise à l'abri	127
1.3. Un accueil inégal selon les diagnostics des acteurs	129
1.3.1. Des rapports complexes avec la police.....	129
1.3.2. La rétention administrative.....	130
1.3.3. Le non-respect du droit au risque de la marginalisation et de l'exclusion	132
2. L'évaluation de la minorité.....	139
2.1. L'organisation par l'État de l'évaluation de la minorité des MNA	139
2.2. L'organisation sur les territoires : délégations et inégalité des traitements	141
3. Ce qu'« évaluer veut dire » Le cadrage de l'évaluation.....	148
3.1. Le débat sur les examens médicaux de détermination de la minorité	154
3.2. L'évaluation de la minorité, le modèle de l'asile	159
3.3. Peu d'évaluation selon les besoins de l'enfant et de sa vulnérabilité	164
4. La nature de l'évaluation	166
4.1. Le problème de l'état civil du jeune	166
4.2. La difficulté de la question « minorité ».....	168
4.3. La question de la « traite des êtres humains » est sous-évaluée.....	170
4.4. L'usage du fichier national AEM dans un système d'évaluation éclaté	173
4.5. La question de présomption de minorité	178
5. Hétérogénéité des pratiques selon les départements	181
5.1. La diversité des profils d'évaluateurs	181
5.2. La subjectivité de l'évaluation.....	183
5.3. Le besoin de formation	189
5.4. Une expertise guidée par un travail sur les bonnes pratiques	190
PARTIE 3.....	198

LES ACCOMPAGNEMENTS ET MODES D'INTERVENTIONS	198
1. L'admission à la Protection de l'Enfance des MNA au sein de dispositifs spécialisés.....	200
1.1. Protection de l'enfance : le principe d'une sécurité et d'un accompagnement .	200
1.2. Un modèle historiquement ancré dans la gestion migratoire d'une répartition nationale	203
1.3. Une protection subordonnée aux logiques de la gestion migratoire	208
1.4. Une protection de l'enfance qui doit adapter son référentiel traditionnellement rattaché à la politique des familles	212
2. Les dispositifs dédiés aux MNA : enjeux et risques de dispositifs spécifiques.....	221
2.1. La protection des MNA et les limites de prise en charge	221
2.2. Des offres départementales qui éclatent l'idée d'une protection de l'enfance unique	224
2.3. Une offre d'hébergement basée sur l'injonction à l'autonomie	232
2.4. Une hétérogénéité des prix de journées selon les départements	236
2.5. Des organisations disparates de l'accompagnement sur le territoire national.	241
3. Les Accompagnements : santé, éducation, formation.....	250
3.1. Accompagnement et accès à la santé :.....	250
3.1.1. L'accès aux soins médicaux.....	250
3.1.2. La prise en compte de la santé psychique.....	252
3.1.3. Le parcours migratoire et son impact sur la santé	255
3.2. Droit et accès à la scolarité et à la formation	260
3.2.1. Droit et accès à la scolarité.....	260
3.2.2. Droit et accès à la formation professionnelle.....	262
3.3. L'Accompagnement, levier pour l'insertion sociale et professionnelle	265
3.4. Limites des accompagnements vers l'emploi.....	272
PARTIE 4 :	274
LA PÉREMPTION DE L'ACTION ÉDUCATIVE À 18 ANS ET LES ENJEUX DE L'ORIENTATION :	274
L'intérêt de la régularisation administrative.....	274
1. Un accès limité à la régularisation	276
1.1. Les différentes catégories de titres de séjour	276
1.2. La question de la représentation légale du mineur pour la régularisation	278
1.2.1. Les enfants pris en charge à l'Aide Sociale à l'Enfance avant 16 ans.....	282
1.2.2. Les mineurs pris en charge à l'Aide Sociale à l'Enfance après 16 ans	284
1.2.3. La non reconnaissance de la minorité.....	286
1.2.4. L'expulsion : un acte juridiquement impossible mais constaté	289

1.3. Des pratiques discriminatoires dans le traitement administratif	292
1.3.1. Du délai trop long au « refus de guichet ».....	292
1.3.2. Des relations compliquées aux autorités consulaires et ambassades des pays d'origine	294
1.3.3. Des parcours insécurisés.....	295
2. Les tensions entre l'accompagnement des projets des jeunes et la politique vis-à-vis des jeunes étrangers	297
2.1. Le contrat jeune majeur, un levier insuffisamment développé	297
2.2. Régularisations en nombre compté et sentiment de gâchis sur certains territoires	300
2.3. Des coordinations entre État et Département efficaces	303
3. La complexité de la demande d'asile	306
3.1. Le mécanisme du droit d'asile	306
3.2. La procédure de demande d'asile pour les MNA	309
3.3. Une procédure sélective et complexe.....	311
Exemple : schéma du déroulement de la procédure de demande d'asile examinée par l'OFPPA.....	313
PARTIE 5 : Études, actualités et prise de position	316
1. Les mineurs non accompagnés : les oubliés de la crise sanitaire ?	318
1.1 Chronologie des décisions publiques : l'affirmation des droits	318
1.2 Eléments contextuels : des constats de droits inégalement exercés	324
1.3 Des droits à l'épreuve des réalités de terrain	327
1.3.1 Territoires d'implantation des établissements et services de l'ALEFPA :	329
1.3.2 Revue des autres territoires.....	333
1.4 Conclusion	335
1.5 Position de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.....	335
1.6 Références	337
Ministère de la santé	337
Autorités administratives dépendantes	337
Presse spécialisée	337
Presse généraliste nationale	338
ONG et organismes internationaux	338
2. L'engagement et le positionnement des institutions, et organisations de référence	341
2.1 Les acteurs des politiques publiques.....	341
2.1.1 Ministère de l'intérieur.....	341

2.1.2 Ministère de la justice.....	341
2.1.3 Le sénat.....	341
2.1.4 Assemblée nationale.....	343
2.1.5 ADF, Assemblée des Départements de France.....	344
2.1.6 ONPE - Le GIP Enfance en Danger	345
2.1.7 Conseil de l'Europe.....	346
2.2 Autorités publiques indépendantes	348
2.2.1 Le défenseur des droits (des enfants)	348
2.2.2 La CNDH	349
2.2.3 L'ANESM	349
2.3 Acteurs associatifs et ONG.....	349
2.3.1 Le GISTI.....	349
2.3.2 France Terre d'Asile.....	350
2.3.3 La Croix Rouge Française	350
2.3.4 La CIMADE	351
2.3.5 InfoMIE	351
2.3.6 Fondation Apprentis d'Auteuil.....	352
2.3.7 Médecin sans frontières	353
2.3.8 Amnesty International	354
2.3.9 Human Rights Watch.....	354
2.4 ORGANISATIONS INTERNATIONALES INTERGOUVERNEMENTALES	356
2.4.1 ONU	356
2.4.2 UNHCR.....	357
3. Revue des publications, pour une approche historique récente de la problématique	359
3.1 Ouvrages généraux sur la compréhension des migrations.....	359
3.2 Rétrospective d'articles sur les Mineurs Etrangers	360
3.3 Entre 2013 et 2016.....	365
3.4 Après 2016	366
Conclusion générale : l'impérieuse nécessité d'agir	374
Annexes.....	378
La lettre de mission	380
Remerciements	383
Conseils Départementaux et Services de l'Etat	383
Associations de la Protection de l'Enfance.....	384
ONG	385
« Ateliers d'artistes » tableaux de Wambrechies	387
Glossaire	390

INTRODUCTION

La lettre de mission

La CNAPE est une fédération d'associations de protection de l'enfant qui se préoccupe notamment de l'accueil et de l'accompagnement des « Mineurs Non Accompagnés ». Sa Présidente Josiane Bigot et son conseil d'administration m'ont confié une mission concernant ces jeunes, en m'invitant à m'appuyer à la fois sur l'expérience de l'ALEFPA (Association Laïque pour l'Éducation, la Formation la Prévention et l'Autonomie) que je préside, et sur le réseau des établissements et associations adhérant à la CNAPE. Cette mission a pour objectif

- ◇ De définir un socle de principes auxquels les associations de protection de l'enfance dont les adhérents de la CNAPE ne peuvent déroger concernant l'accompagnement des MNA.
- ◇ De concevoir une cartographie des actions et des pratiques adaptées aux mineurs non accompagnés, sur les aspects sanitaires, scolaires, éducatifs et de proposer des modalités d'évaluation des effets de ces prises en charges.
- ◇ De rendre compte de l'application du fichier biométrique d'appui à l'évaluation de la minorité par les départements en application du décret du 30 janvier 2019.

De fait, la CNAPE souhaitait renforcer sa connaissance de l'évaluation de la situation des Mineurs Non Accompagnés, pour pleinement remplir sa fonction d'analyse, d'alerte et de force de proposition auprès des pouvoirs publics, tout en accompagnant de façon éclairée les associations adhérentes.

La démarche adoptée : un témoignage éclairé par les acteurs eux-mêmes

Le présent rapport procède de deux démarches complémentaires et solidaires :

D'une part, nous avons rencontré nombre de professionnels et responsables associatifs mobilisés sur ce grand chantier de l'accueil et de l'accompagnement des jeunes migrants séparés de leur famille sur l'ensemble du territoire métropolitain français ; ces rencontres de terrain ont été complétées par des entretiens téléphoniques, l'ensemble étant guidé par une

grille de questionnement qui allait des premiers moments de l'accueil de ces jeunes sur le territoire français, à la période de leur accès à la majorité et des initiatives qui caractérisaient cette phase de sortie des dispositifs de la Protection de l'Enfance. Nous avons également écouté attentivement des représentants des services de l'État, des collectivités territoriales, et d'organisations non gouvernementales ainsi que le Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies.

D'autre part, il nous a paru utile de rassembler des éléments d'information et de réflexion sur les cadres juridiques de référence des situations observées et analysées, ainsi que sur la constitution et l'accessibilité à la connaissance rassemblée autour du phénomène observé de l'arrivée de ces Mineurs Non Accompagnés pour reprendre ici la dénomination officielle.

Ainsi, nous avons adopté le plan d'exposé suivant :

- En introduction, une synthèse des publications portant sur ce sujet au cours des dix dernières années. Il permet d'appréhender l'évolution et la portée du débat conduit autour des MNA.
- La première partie est consacrée à l'approche juridique et aux données démographiques de manière à préciser et délimiter notre sujet d'étude et notre propos.
- La deuxième partie porte sur l'accès au dispositif de Protection de l'Enfance et aux conditions d'accueil qui sont faites aux jeunes migrants séparés de leurs parents.
- La troisième partie rend compte de la diversité des pratiques d'accompagnement pour tenter de dégager une proposition de référentiel, permettant de qualifier un mode d'intervention en référence aux droits de l'enfance, à la Protection de l'Enfance et aux phénomènes de l'immigration.
- La quatrième partie examine les enjeux et les conditions de sortie du dispositif de la Protection de l'Enfance, une fois que ces jeunes ont atteint l'âge de la majorité.

L'ouverture de la lettre de mission nous a conduit au-delà de nos recommandations, à porter un regard particulier sur plusieurs questions dans une cinquième partie :

- Les MNA confrontés à la crise sanitaire majeure de cette année 2020
- La revue des positionnements des grands acteurs institutionnels, concernant le public des MNA en signalant les axes de leurs principales recommandations,
- La revue des publications, bien utile à la mise en perspective et à la poursuite des travaux.

L'ambition du rapport : un témoignage impartial pour être force de proposition

Nous nous sommes efforcés de porter un regard impartial sur les situations rencontrées et sur les propos qu'en confiance, les responsables nous ont rapportés. Avec des moyens très limités, mais aussi une grande disponibilité des organisations sollicitées et rencontrées, nous avons ainsi pu conduire une vraie démarche d'observation participative que nous n'avons eue de cesse de rapporter aux principes, aux politiques et aux réglementations à la fois de la Protection de l'Enfance et au phénomène de l'immigration.

C'est là un travail qui veut aussi montrer, s'il en était encore besoin, en quoi la structure associative mobilisant convictions et responsabilités, mobilisant professionnalisme et engagement bénévole, est capable de porter un témoignage éclairant sur notre société et sur l'accueil que celle-ci réserve aux « enfants de l'exil ». Que voulons-nous vraiment pour cette jeunesse ? Que sommes-nous capables d'entreprendre en l'accueillant ? En la matière, nous tentons ici d'être force de proposition auprès des parties prenantes, des Pouvoirs Publics, des associations, et des jeunes eux-mêmes. De plus, ce rapport veut se situer dans un horizon européen, dont l'actualité récente s'est chargée de nous rappeler l'importance à bien des égards.

Le point de vue adopté pour conduire la réflexion, les entretiens, et la rédaction du rapport

La force du point de vue associatif procède à la fois de l'expérience acquise, des compétences mobilisées et ceci, dans la libre adhésion à un projet et à des valeurs. En cela, nul argument d'autorité, mais la force d'un témoignage engagé.

A mes côtés, l’ALEFPA comme d’autres associations, assume pleinement son rôle aux côtés des Pouvoirs Publics dans la mise en œuvre de programmes et de projets relevant des politiques publiques ; de par la compétence collective, et les moyens mobilisés, ce rapport procède de notre volonté, dans le dialogue avec les Pouvoirs Publics, d’exercer une capacité d’alerte et d’interpellation, ainsi que de proposition ; et c’est l’indépendance de la démarche qui garantit sa rigueur, mais aussi le choix de l’impartialité du regard et des références aux droits de l’enfant.

Je veux donner à penser, que nous ne restons pas ici, dans une conception binaire, pouvant résulter de la confrontation de la politique d’immigration et des aléas historiques du contrôle des flux migratoires, avec le nécessaire respect des droits de l’enfant et les exigences qui s’attachent à la Protection de l’Enfance. La raison principale en est simple et éclaire le présent rapport : les jeunes migrants séparés de leurs parents sont des personnes vulnérables.

C’est précisément le point de vue de la vulnérabilité qui dépasse, en se les appropriant, les éléments constitutifs du fait migratoire et de la protection de l’enfant.

J’observe aussi que récemment, un organisme aussi important que le Centre de Recherche pour l’Étude et l’Observation des Conditions de vie (CREDOC) se penchait sur les différentes causes de vulnérabilité. L’on voit bien que ces jeunes migrants en cumulent un certain nombre : la participation limitée aux activités et à la vie en société, les discriminations, le sentiment d’être relégués dans des territoires qui ne sont pas forcément équipés pour les accueillir, l’isolement social et la solitude, la précarité au regard du logement, de l’avenir professionnel, de la santé.

Ce sont précisément ces facteurs de fragilité, qui conduisent les travailleurs sociaux et les éducateurs à enrichir fortement leurs pratiques professionnelles en répondant aux besoins de ces jeunes, pour les accompagner dans la recherche de nouvelles perspectives sociales et professionnelles tout en s’appropriant la rigueur des réglementations en vigueur.

Mais c’est aussi la dimension du fait migratoire qui vient nous rappeler le nécessaire respect du droit à la sécurité des personnes, faisant de la migration une dimension propice au développement économique, social et culturel. Nous voulons penser que le politique trouvera ici matière à réflexion et opportunité d’action.

Des remerciements pour un travail conduit de manière intense

Je veux en effet exprimer ma reconnaissance à toutes celles et tous ceux qui nous ont accueillis et qui ont porté un témoignage d'une activité et d'une responsabilité complexe. Je veux citer en premier lieu les associations membres de la CNAPE qui ont su mobiliser autour de temps d'échange passionnants. Ce travail leur doit beaucoup. Le respect qu'elles m'inspire, leur confiance, m'ont conduit à évacuer toute formule simplificatrice, à éviter tout slogan tapageur et tout effet de communication à tendance réductrice. La liste des personnes et institutions rencontrées est présentée dans les remerciements du présent rapport.

Mais je veux dès maintenant remercier et souligner la part déterminante de l'équipe de l'ALEFPA qui m'a accompagné tout au long du présent travail.

- Jean-Michel BÉRAUD, qui a apporté son expérience de la Protection de l'Enfance et de direction d'établissement, et qui m'a inlassablement accompagné dans tous les entretiens pour rassembler les éléments constitutifs de ce rapport, tout en partageant l'attention portée aux références juridiques des différents cadres d'actions étudiés. La construction et la mise en forme du rapport lui doivent beaucoup.
- Guillaume LOGEZ, directeur de Maison d'Enfants à Caractère Social, qui a mobilisé à la fois sa forte compétence professionnelle et opérationnelle, mais aussi son engagement de longue date dans la réflexion sur les phénomènes migratoires, sur la Protection de l'Enfance et sur la responsabilité associative devant des problèmes de société importants. J'ajoute ici sa volonté que je partage et encourage, de tisser des liens entre les professionnels de la Protection de l'Enfance, du secteur médico-social et le monde de la recherche ; ceci permet, par une dynamique solidaire, d'aller bien au-delà de la simple capitalisation d'expériences et d'inspirer un dialogue utile entre les Pouvoirs Publics et les associations.
- Oliver RAK, qui à la tête d'une Maison d'Enfants à Caractère Social dans les Pyrénées Orientales a réussi à mobiliser son temps et ses compétences pour confronter son expérience avec la connaissance des positionnements d'une multiplicité d'institutions de référence sur la question des MNA.

- Aurélie BOULESTEIX pour sa part a également contribué fortement aux réflexions et aux observations rapportées ici, avec toute l'expérience et l'expertise du groupement d'associations qu'elle dirige au nom de l'ALEFPA, pour porter un projet majeur en réponse aux besoins du département du Nord dont on sait qu'il est un des principaux territoires d'accueil des MNA.

J'exprime aussi ma reconnaissance à l'équipe du secrétariat de la Direction Générale et au service de la Communication, qui ont apporté tout leur talent au profit d'une présentation digne, lisible, et respectueuse des efforts de rédaction du présent rapport.

Je remercie Catherine de BROUCKER, membre du bureau de l'ALEFPA, pour avoir mobilisé ses compétences de professeur de philosophie, et en Communication, pour sa relecture très attentive de ce rapport et ses suggestions d'amélioration.

Enfin, je veux remercier Olivier BARON, Directeur Général de l'ALEFPA, qui a su créer l'environnement favorable à la conduite de cette mission et m'a apporté tout l'appui de l'ALEFPA.

Michel Caron,

Ancien professeur de philosophie, sa carrière professionnelle l'a conduit à plusieurs fonctions relatives à la politique d'immigrations et d'intégration : chargé de mission à la direction de la population et des migrations (Ministères des affaires sociales), délégué régional Nord Pas-de-Calais du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille, Directeur de cabinet du secrétaire général à l'intégration, Directeur du projet européen Tacis migrants (Russie)

Responsabilités associatives : Président de l'ALEFPA, Vice Président de NEXEM, chargé des affaires européennes et internationales.

Publications : Immigration, intégration et solidarité, Regards sur l'actualité n°166 décembre 1990 la documentation française.

SYNTHESE DE LA REVUE DES PUBLICATIONS

Face à un nouveau phénomène qui monte peu à peu quantitativement à partir des années 1990, trois tendances émergent dans le traitement de la question des mineurs étrangers (HERNANDEZ 2010). Le modèle de l'asile avec les restrictions de certaines catégories de mineurs, le modèle de la gestion administrative par la restriction dans l'accès au territoire du fait de la complexité et des freins administratifs mis en œuvre, et enfin le modèle de la protection, qui s'appuie sur la référence à la convention internationale des Droits de l'Enfant tout en restreignant le droit à la protection par des évaluations à la minorité. Dans l'espace européen, des auteurs distinguent les pays d'accueil des pays ou zones régionales de transit (Laura TARAFAS, 2016).

Sur la période de 2002 – 2013, les auteurs observent une évolution des modèles en fonction du nombre de jeunes accueillis (CORTEZ-DIAZ, 2002) avec une convergence des problématiques d'accueil dans les pays qui accueillent les mineurs étrangers. La France n'échappe pas à cette convergence qui se fait au détriment des Droits Fondamentaux de l'Enfant, relégués au second plan, au profit d'une logique gestionnaire des flux et de l'accueil (PRZYBYL, 2020). La problématique qui reste dominante est celle de l'enfant victime et de la figure du criminel clandestin (FRIGOLI, 2010). Ce débat traverse l'ensemble des publications car les pays oscillent constamment entre le migrant irrégulier et l'enfant à protéger. Très vite, d'autres, nombreux, soulignent que la convention internationale des Droits de l'Enfant est soit contournée, soit freinée dans son application.

Dans ce contexte général, les publications de la période 2002 - 2013 montrent l'émergence de plusieurs thèmes spécifiques : le soupçon et l'inadaptation illustrent les difficultés de l'accompagnement de ce nouveau public. Le soupçon porte sur la question de l'âge entre les faux mineurs, les mineurs-majeurs et les vrais mineurs vulnérables (Jovelin, 2007), sur la remise en question de l'isolement et les représentations sur le communautarisme produites par l'inadéquation entre le format de la protection de l'enfance qui repose sur l'histoire familiale et le récit clinique, et des mineurs étrangers qui ne dévoilent pas leur histoire (Logez, 2010), sur les récits migratoires qui par leur similarité, produisent chez les travailleurs sociaux

une défiance dans l'accompagnement. Les travaux d'Angéline ÉTIEMBLE sur les causes et les raisons des migrations des mineurs mettront un certain temps à apporter un éclairage sur ces réalités migratoires et les accompagnements adaptés à mettre en œuvre (ÉTIEMBLE, 2004).

D'autres thématiques, en lien avec la question du droit de l'enfant, sont très présentes sur cette période : les situations administratives et l'accès à la scolarité et à la santé occupent une grande place dans les productions. Les situations administratives conditionnent l'accompagnement et la loi est un frein à l'intégration des jeunes mineurs étrangers avec les risques de basculer dans la marginalité, voire la délinquance (ROQUES, 2005). La scolarité polarise aussi bon nombre de questionnements sur les freins à son accès (LEMAIRE 2009), les orientations systématiques vers des formations professionnelles inadaptées (LEMAIRE, 2011). L'accompagnement du mineur étranger est analysé comme un parcours d'obstacles administratifs pour l'accès à la scolarité (RONGE, 2015) et aux soins (CORTY, 2014).

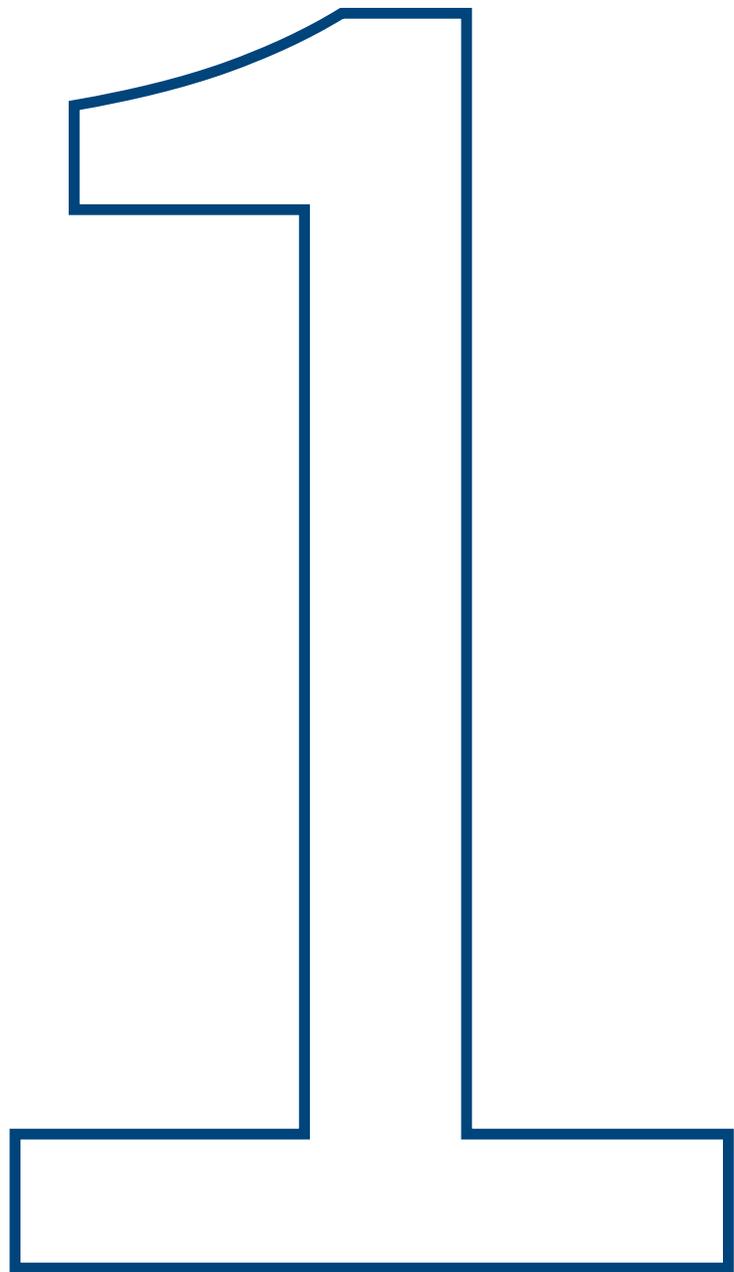
Bien avant la mise en place du dispositif d'évaluation et de la clef de répartition, en 2013 les publications montrent un traitement à part des jeunes mineurs étrangers pris en charge par la protection de l'enfance avec un ensemble de mécanismes discriminatoires à l'œuvre et un contournement des Droits Fondamentaux. Dans une étude commandée par l'Europe, un collectif de chercheurs démontre que la prise en charge n'est pas en adéquation avec ce que devrait être celle d'un enfant (PETROUCHINE, 2013).

Ce traitement devient clairement spécifique à partir de 2013 (DYENS, 2015). À cette date et avec l'organisation d'une répartition nationale des arrivées, on passe d'une période d'analyse du soupçon à celle d'une analyse des entraves à l'accompagnement. Celles-ci concernent la scolarité, la santé (GUEGAN 2016 – STEVENIN, 2017), l'emploi, l'application du droit de l'enfant, les situations administratives.

La « nationalisation » de l'accueil des mineurs étrangers sur l'ensemble des départements, accroît les constats sur les inégalités géographiques et légales de traitement, sur les évaluations à la minorité et sur les conditions d'accompagnement (Bailleul, 2016). Des

auteurs montrent les ambiguïtés de l'État (CROMBE, 2019) ainsi que les ambivalences du système de Protection de l'Enfance (DELVIN, 2018).

Un nouveau thème émerge dans les publications, celui des difficultés rencontrées par les travailleurs sociaux face aux effets réductionnistes de l'accompagnement, conditionné aux décisions restrictives des autorités publiques. Les difficultés des travailleurs sociaux qui ont la possibilité de mettre en place un projet éducatif (GOUDET-LAFFONT, 2016) relèvent de la complexité des mesures de protection dans un cadre restrictif qui bouleverse les pratiques (DARBUYANT, 2019). Tout cela au risque, pour les travailleurs sociaux sous la pression des décideurs, de ne pas respecter les Droits Fondamentaux de l'Enfant et les Droits de l'Homme (PATHER, 2019).



PARTIE UNE

APPROCHE
JURIDIQUE
ET DONNÉES
DÉMOGRAPHIQUES

1. Approches et définitions
juridiques des Mineurs Non
Accompagnés

2. Données démographiques
des MNA, sources et chiffres

3. Les MNA, pour une
approche qualitative d'une
migration juvénile

Des siècles durant, traversant le monde et l'habitant, des hommes, des femmes et des enfants qui les accompagnaient ont suivi les chemins de la migration. Aujourd'hui, la mobilité offre un visage inattendu et des profils d'une grande diversité dont les qualificatifs de migrants ou de mineurs non accompagnés ou l'acronyme MNA, peinent à rendre compte. Cette mobilité nouvelle concerne toutes les classes d'âge. Au-delà des similarités avec les parcours migratoires des adultes, où certains sont acteurs de leur projet migratoire, ils sont souvent victimes d'une mobilité subie, quand d'autres sont des fugueurs ayant pris tous les risques. Autant de cas qui reflètent la pluralité de leurs situations. La diversité des formes de leurs expériences de vie et de leurs mobilisations individuelles révèlent toute la singularité de cette migration juvénile. Parfois accompagnés d'un parent, d'autres jeunes, plus nombreux entreprennent en solitaire le chemin de la migration. Depuis 2015, l'actualité a tragiquement révélé l'existence de ces jeunes qui traversent des mers et des continents au péril de leur vie pour rejoindre l'Europe. Pourtant, depuis le début des années quatre-vingt-dix, des milliers d'enfants et d'adolescents qualifiés de mineurs isolés étrangers, de non accompagnés, ou séparés, franchissent les frontières des pays européens sans leur représentant légal et y sollicitent accueil et protection.

Nul doute que le phénomène s'inscrive dans un continuum historique ; toutefois, ce n'est qu'au détour des années 1990¹, qu'un réel intérêt médiatique traduit son émergence et les préoccupations de l'opinion publique des sociétés d'accueil. Leur vie dans les pays d'origine, leur parcours migratoire, leur vulnérabilité, leur situation familiale ou encore leur âge sont autant d'arguments en faveur de leur protection. Cependant, dans un environnement où les enjeux de l'immigration nourrissent les débats et constituent des lignes de fractures politiques, les arguments en faveur de leur protection peuvent également être retournés au profit d'un questionnement prudent voire méfiant qui conditionne une aide spécifique de l'État français et la légitimité à prétendre à une régularisation.

Les mineurs étrangers, leur situation et leur accueil sont des sujets qui ont émergé dans les années 90. En 2009, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire comptabilisait 4 000 à 6 000 mineurs isolés étrangers présents

¹ Cf. la CIDE : Convention Internationale des Droits de l'Enfant - 1989

sur le territoire national. Selon l'Assemblée des Départements de France, 4000 d'entre eux bénéficiaient d'une prise en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance et selon l'estimation haute des associations de protection de l'Enfance, 8 000 qui se trouvaient sur le territoire². Selon les sources, déjà les chiffres variaient.

Hier, *Mineurs isolés étrangers, mineurs non accompagnés* aujourd'hui, ils incarnent des visages inédits des flux migratoires contemporains. Enfants en danger à accueillir d'abord, ils seront, étrangers, candidats à la régularisation du séjour demain. Leur prise en charge et leur accompagnement révèlent toutes les limites institutionnelles et politiques des dispositifs d'accueil et d'intégration.

L'examen du contexte de leur prise en charge conduit à considérer qu'ils peuvent être tour à tour et tout à la fois, des enfants à protéger, des jeunes autonomes, des individus acteurs de leurs expériences de vie. Dans les lieux de la protection, le parcours de ces mineurs les prépare à l'autonomie, quand la fin de leur accueil s'accompagne d'un nouveau défi : créer les conditions légales de leur établissement en France et celles plus personnelles propices à leur épanouissement.

Cette étude propose une lecture globale de l'expérience migratoire des mineurs à travers trois séquences de leurs parcours :

- La phase amont, de l'accueil à la prise en charge par les services de protection,
- Les trajectoires d'accompagnement : le parcours éducatif, social et de formation,
- Et la phase d'orientation, corollaire du passage à la majorité.

² DEBRÉ Isabelle, *Les mineurs isolés étrangers en France*, Paris : Ministère de la Justice et des Libertés, 2010, 160 p.

1. APPROCHES ET DÉFINITIONS JURIDIQUES DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

De l'ensemble des textes applicables, il est possible de tirer un certain nombre de principes relatifs à la prise en charge des MNA et à la répartition des compétences entre l'État et les départements. La convention de Genève relative au statut de réfugié du 28 juillet 1951 et les textes subséquents, les principes juridiques de la Protection de l'Enfance font des mineurs, des sujets de droit et de protection.

1.1. DROIT INTERNATIONAL : la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE)

À la fois mineurs et étrangers au territoire où ils se trouvent, le regard des autorités nationales est pris dans une forme de tension entre la protection de l'enfance et la gestion des migrations. En tant que mineurs en danger, ce sont, à leur égard, avant tout les normes légales liées à la protection de l'enfance qui prévalent. Ce droit est défini par la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) (1989) considérée comme le texte de référence pour envisager les parcours de ces mineurs sur les chemins de la migration et de la protection.

Le premier article pose la définition de l'enfant comme étant tout individu âgé de moins de 18 ans. À ce jour, la France, comme les 196 pays ayant ratifié la CIDE, s'est engagée à transposer dans sa législation nationale les fondements de la Convention³. Exception notable, celle des États-Unis⁴ qui l'ont seulement signée. Les 54 articles de la CIDE garantissent aux mineurs un ensemble de droits fondamentaux résumés selon quatre grands principes :

- La non-discrimination,
- L'intérêt supérieur de l'enfant,

³ Par ratification, l'État s'engage à transposer les articles dans son droit interne. Dès lors, il est juridiquement lié au texte.

⁴ En raison de l'existence dans certains États de peines d'emprisonnement et de condamnations à la peine de mort pouvant être prononcées à l'égard des mineurs, les États-Unis n'ont pas ratifié la CIDE

- Le droit à la vie, à la survie et au développement,
- Le droit de l'enfant à exprimer son opinion.

- [Article 2, CIDE, 1989](#)

« Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation. »

Ce second article de la CIDE promulgue **la portée universelle des droits** contenus dans le texte à tout mineur de 18 ans :

- [Article 3, CIDE, 1989](#)

« Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »

Cet article impose la prise en considération de **l'intérêt supérieur de l'enfant** dans toutes les décisions le concernant. Les mineurs sont des sujets de droits spécifiques.

La CIDE garantit un ensemble de droits de manière inconditionnelle à tous les enfants du monde. C'est pourquoi les mineurs concernés par la qualité de Mineur Non Accompagné (MNA) sont d'abord des enfants dont les droits fondamentaux doivent être respectés. Quand bien même, la CIDE n'évoquerait pas expressément la situation des mineurs qui migrent de manière autonome, la Convention rappelle aux États de faire preuve d'une vigilance toute particulière à l'égard des enfants en situation de précarité et de ceux qui seraient les plus vulnérables.

- Article 20, CIDE, 1989

« Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État. »

Cet article nomme clairement l'obligation des États à protéger spécifiquement les mineurs privés de leur milieu familial, même s'il n'associe pas l'origine de cette privation à un phénomène migratoire, les éléments évoqués font écho à bien des aspects des situations vécues par les MNA.

Sans désigner les mineurs concernés, la CIDE pose toutefois un principe clair : ce n'est pas leur origine étrangère qui doit être considérée, mais la minorité et la privation du milieu familial qui doivent constituer des arguments à leur protection.

LE CRC, CHILDREN RIGHTS COMITEE, COMITE DES DROITS DE L'ENFANT ⁵

En 2005, le Comité des Droits de l'Enfant publie l'observation générale n°6 ⁶. En effet, devant la montée en charge de la migration des mineurs et la pluralité de leurs situations, le Comité retient les deux appellations de « *mineur non accompagné* » et d'« *enfant séparé* » pour les qualifier. Le CRC propose une interprétation de la CIDE et de son application à la situation des enfants concernés. Celles-ci donnent des indications aux États dans le traitement de ces mineurs qui ont émergé depuis plusieurs années sur la scène internationale et pour lesquels cet organe de l'ONU contribue à affirmer leur existence.

« Par « **mineur non accompagné** », on entend un enfant, au sens de l'article premier de la Convention, qui a été séparé de ses deux parents et d'autres membres proches de sa famille et n'est pas pris en charge par un adulte investi de cette responsabilité par la loi ou la coutume. »

« Par « **enfant séparé** », on entend un enfant, au sens de l'article premier de la Convention, qui a été séparé de ses deux parents ou des personnes qui en avaient la charge à titre principal auparavant en vertu de la loi ou de la coutume, mais pas nécessairement d'autres

⁵ Le CRC : Comité des droits de l'enfant est composé de 18 experts indépendants chargés de surveiller la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant par les États qui l'ont ratifiée.

⁶ CRC/GC/2005/6

membres de sa famille. Un enfant séparé peut donc être accompagné par un autre membre adulte de sa famille. »

Voici les positions du Comité des droits de l'enfant, 2005 « sur les Obligations juridiques des États parties à l'égard des enfants non accompagnés ou séparés se trouvant sur leur territoire et mesures de mise en œuvre de ces obligations » :

CRC/GC/2005/6 Paragraphe 12 :

« Les obligations qui incombent à un État partie en vertu de la Convention s'appliquent à tout enfant se trouvant sur son territoire et à tout enfant relevant de sa juridiction (...) y compris à l'égard des enfants qui passent sous sa juridiction en tentant de pénétrer sur son territoire ».

CRC/GC/2005/6 Paragraphe 13 :

« Tous les organes – exécutifs, législatifs et judiciaires – de l'État sont liés par les obligations découlant de la Convention à l'égard des enfants non accompagnés ou séparés, dont l'obligation de mettre en place une législation nationale et des structures administratives, ainsi que de mener les activités de recherche, d'information, de compilation des données et de formation, exhaustives nécessaires à l'appui de ces mesures. »

Sur la Non-discrimination :

CRC/GC/2005/6 Paragraphe 18 :

« Le principe de non-discrimination, sous tous ses aspects, s'applique à tous les stades du traitement des enfants séparés ou non accompagnés. Ce principe interdit en particulier toute discrimination fondée sur le fait qu'un enfant est non accompagné ou séparé, réfugié, demandeur d'asile ou migrant. Ce principe, s'il est bien compris, n'exclut pas et requiert même une différenciation en fonction des besoins spécifiques en matière de protection, tels que ceux découlant de l'âge et/ou du sexe. En outre, des mesures devraient être prises pour remédier à tout préjugé défavorable à l'égard des enfants non accompagnés ou séparés dans la société ou toute stigmatisation de ces enfants. »

À l'échelle internationale, les deux catégories de « mineur non accompagné » ou « mineur séparé » ne disposent pas du corollaire migratoire comme étant la cause principale du non-

accompagnement ou de la séparation. Ces différentes définitions rendent compte d'une reconnaissance de l'émergence et de l'existence de populations à protéger.

Dans l'esprit de non-discrimination de la CIDE, à l'échelle internationale, être séparé de son responsable légal et avoir moins de 18 ans définit et caractérise la privation du milieu familial et la minorité. Néanmoins, en Europe la définition introduit une distinction d'appartenance ou de non-appartenance à un territoire. Le fait qu'ils soient originaires de pays tiers à l'Union européenne insère une première différenciation. L'expression de « mineur non accompagné » s'est peu à peu imposée comme une catégorie utilisée pour ne faire référence presque exclusivement qu'aux mineurs en migration. L'extranéité de ces mineurs est retenue comme une caractéristique centrale de leur profil.

1.2. Le droit, directives et recommandations de l'union européenne

Les « Mineurs non accompagnés » ou « séparés », vers une précision du contenu des catégories.

Si à l'échelle internationale de la CIDE, il n'existe pas de définition juridique de la catégorie des jeunes migrants, la Convention énonce le principe de ***l'intérêt supérieur de l'enfant*** et également celui d'une protection comme principe universel et prioritaire à toutes les décisions qui concernent les mineurs. **L'appellation de « mineur non accompagné » ou « unaccompanied minors »**, désigne à ce jour les mineurs d'origine étrangère privés de leur milieu familial à la suite d'une migration internationale.

Ce vocable a été employé pour **la première fois dans une résolution rendue par le Conseil de l'Union européenne ⁷ en juin 1997**. Cette figure, juridique et des migrations a été forgée autour de trois caractéristiques principales : minorité, absence de responsable légal et extranéité aux États membres de l'Europe où le mineur se trouve.

RESOLUTION⁸ DU CONSEIL EUROPEEN du 26 juin 1997 Article 1 :

« La présente résolution concerne les ressortissants de pays tiers âgés de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire des États 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 effectivement pris en charge par une telle personne.

La présente résolution peut également s'appliquer à des mineurs ressortissants de pays tiers qui ont été laissés seuls après être entrés sur le territoire des États membres.

Les personnes auxquelles s'appliquent les deux alinéas précédents sont dénommées ci-après « mineurs non accompagnés »

Cette résolution de 1997 s'inscrit dans un contexte d'arrivée croissante de mineurs dans les pays membres de l'Europe. À ce moment-là « l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Belgique, la France, et bien d'autres États membres, enregistrent des demandes d'asile de personnes de moins de dix-huit ans qui se présentent à leurs frontières « non accompagnées » de leurs

⁷ RESOLUTION DU CONSEIL EUROPEEN du 26 juin 1997 concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers, J.O. du 26 juillet 1997

⁸ Résolution : acte non contraignant adopté par le Conseil de l'UE et le PE qui n'implique pas d'obligations juridiques pour les États membres.

parents ou de représentants légaux »⁹. Dès la fin des années 1990, les mineurs incarnent une réalité migratoire inattendue à laquelle les autorités doivent répondre en accord avec leurs engagements internationaux en matière de protection de l'enfance (CIDE). Avec cette définition, le Conseil de l'Union européenne reconnaît ainsi l'existence d'une population spécifique dans les flux migratoires. La résolution attire l'attention des États sur ces jeunes qui doivent faire l'objet d'un traitement différencié de celui des adultes.

Le fait qu'un organe européen, plutôt habitué à légiférer en matière de gestion des migrations, se prononce sur des questions de protection de l'enfance démontre que ces mineurs représentent un nouveau « type » de migrants (et non d'enfants) pour lequel un traitement spécifique doit être envisagé.

Progressivement, les formes de cette migration sont mieux appréhendées. En adéquation avec les réalités du terrain, en 2004, le Separated children in Europe programme (SCEP) délaisse l'expression de « mineur non accompagné » en faveur de celle de « mineur séparé ». « The Separated Children in Europe Programme uses the word “separated” rather than “unaccompanied” because it better defines the essential problem that such children face. Namely, that they are without the care and protection of their parents or legal guardian and as a consequence suffer socially and psychologically from this separation. While some separated children appear to be “accompanied” when they arrive in Europe, the accompanying adults are not necessarily able or suitable to assume responsibility for their care. » SCEP, 2004

1.3. Le droit français : les mineurs non accompagnés

Le cadre normatif français prévoit que la protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation. Ce cadre dispose :

- Des actions de prévention
- De l'organisation du repérage et du traitement des situations

⁹ SENOVILLA HERNÁNDEZ Daniel, 2014(a), « Analyse d'une catégorie juridique récente : le mineur étranger non accompagné, séparé ou isolé », in Revue européenne des migrations internationales, n°1, vol. 30, pp. 17-34.

- Des décisions administratives ou judiciaires

La protection de l'enfance s'exerce dans le cadre d'une double tutelle :

- Une tutelle nationale : le Ministère des Solidarités et de la Santé, qui détermine et conduit la politique générale de la protection de l'enfance ; le Ministère de la Justice supervise la protection de l'enfance délinquante et coordonne le dispositif national dédié aux MNA.
- Une tutelle locale : la protection de l'enfance est une politique décentralisée dont le chef de file est le Président du conseil départemental dont la représentation est assurée au niveau national par l'assemblée des départements de France.

L'État et les départements de France sont donc les deux acteurs institutionnels publics qui vont dessiner le paysage réglementaire, budgétaire et le cadre d'évaluation des situations des MNA pour déployer les solutions d'accueil ou d'accompagnement relativement aux besoins identifiés.

La Circulaire du 19 avril 2017¹⁰ relative à la protection judiciaire de l'enfant, dans son introduction expose notamment que si le dispositif de protection de l'enfance français bénéficie d'une reconnaissance d'efficacité, il fait néanmoins l'objet de recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies ¹¹. Le **CRC** a relevé l'absence de pilotage national de cette politique publique, entraînant la persistance de disparités territoriales, l'insuffisance de formation des professionnels et le manque de coordination des acteurs.

Ce focus sur les MNA n'échappe pas à cette observation, tant il apparaît que le dispositif d'accueil et d'accompagnement des enfants relevant en France de cette catégorie a peine à se mettre en œuvre, hésitant entre protection et mise à l'abri, entrée de plain-pied dans la protection de l'enfance ou hésitante avec les procédures liées à la gestion de flux migratoires. La qualité d'enfant à protéger restant toujours questionnée.

¹⁰ NOR : JUSF1711230C

¹¹Observations finales concernant les 3ème et 4ème rapports périodiques de la France CRC/C/FRA/CO/4, 22 juin 2009 ; Observations finales concernant le 5ème rapport périodique de la France CRC/C/FRA/CO/5, 23 janvier 2016

Pour autant, en votant la loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, le législateur a placé la satisfaction des besoins fondamentaux de l'enfant au cœur des préoccupations des professionnels de la protection de l'enfance.

L'article 1^{er} de cette loi introduit, ainsi (article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles), une nouvelle définition de la politique publique de protection de l'enfance, davantage centrée sur le soutien au développement de l'enfant que sur le repérage des défaillances parentales : « **La protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation** ».

Les précédentes orientations de la loi n°2007-293 du 5 mars 2007, faisant du département le chef de file de la protection de l'enfance, sont confirmées, l'intervention judiciaire restant réservée aux situations les plus graves de refus ou d'échec d'une protection administrative. Néanmoins, la part des décisions judiciaires demeurait majoritaire, puisqu'elles représentaient 73% des mesures de protection conduites par les départements, et 88% des placements¹².

L'esprit général de la loi du 14 mars 2016 est donc bien de trouver, pour les enfants protégés, un nouvel équilibre, plus respectueux de leurs besoins de stabilité et de continuité. Enfants prétendant à une protection, les MNA ne peuvent échapper à l'ambition de la loi de portée générale.

La loi de 2016 insiste sur la situation de l'enfant qui doit constituer la priorité, pour lui garantir l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet construit à partir de ses besoins, et articulant, le cas échéant, les procédures d'assistance éducative, de délégation partagée ou complète de l'autorité parentale, de tutelle, voire d'adoption.

C'est un des aspects de la situation des MNA privés d'adultes référents, en premier lieu leurs parents, quant à l'exercice effectif de l'autorité parentale sur le territoire où ils se trouvent.

Si dans le cas général, la loi propose de sécuriser davantage le statut de l'enfant, de lui offrir un projet de vie plus apte à favoriser son développement et de construire son parcours à partir de ses besoins, dans le cas particulier des MNA, cette orientation devrait se manifester

¹² ONPE, Onzième rapport au Gouvernement et au Parlement, octobre 2016, p121 et 124.

de manière plus prégnante au vu de l'isolement, de l'éloignement, voire de l'impossibilité des parents à exercer leurs compétences.

Dans la **Dépêche conjointe DACG-DPJJ-DACS du 11 juillet 2016**, le Garde des Sceaux insistant sur la nécessaire stabilisation du statut juridique des MNA, donne instruction aux parquets de saisir les juges aux affaires familiales, aux fins de prononcer l'ouverture d'une tutelle ou d'une délégation de l'autorité parentale.

La dépêche précise que le rôle du procureur de la République, dans la saisine du juge aux affaires familiales compétent en matière de tutelles, est essentiel afin de garantir que l'ensemble des MNA bénéficie d'un statut juridique et de la protection adaptée à leur situation, l'existence d'une procédure en assistance éducative ne suffisant pas à elle seule à pallier l'absence de titulaire de l'autorité parentale. Cette tutelle est déférée au président du conseil départemental auquel est confié l'enfant, il s'agit d'une tutelle départementale ne comportant ni conseil de famille, ni subrogé tuteur.

1.3.1 Cadre juridique d'évaluation du statut des MNA et terminologie : « enfant séparé », « mineur isolé étranger » ou « mineur non accompagné » ?

Définition de la minorité : en accord avec la CIDE, l'Article 388 du Code Civil, premier alinéa, modifié par LOI n°2016-297 du 14 mars 2016 - art. 43, dispose :

« Le mineur est l'individu de l'un ou l'autre sexe qui n'a point encore l'âge de dix-huit ans accomplis. »

« Enfant séparé », « mineur isolé étranger », puis « mineur non accompagné », représentent les différentes terminologies employées pour nommer ces enfants, désigner ces jeunes ou encore déterminer leur statut. L'utilisation de ces termes rend compte d'une évolution du traitement du phénomène selon une échelle de compréhension qui va de l'international vers le national.

- Les MIE, mineurs isolés étrangers

En France, l'emploi des termes de *mineur isolé étranger* a témoigné de préoccupations – souvent difficilement compatibles – entre protection de l'enfance et gestion de

l'immigration. La terminologie de « **mineur isolé étranger** » rend bien compte de la double réalité qui entoure ces jeunes, considérés à la fois comme des enfants, mais aussi perçus comme le nouveau visage inquiétant de l'étranger.

Le passage du droit international et européen au niveau français s'est accompagné de l'ajout de l'extranéité. Ce focus particulier au plan national a participé à considérer avec davantage d'attention la question de l'identité. De fait, les procédures d'accueil et de mise en œuvre des aides et accompagnements sociaux, sont invitées à mieux distinguer ceux qui relèvent et ceux qui ne relèvent pas de la nation à travers une forme de différence inédite incarnée par ces jeunes. Selon les travaux de la sociologue Angelina Étiemble¹³, parus en 2002, l'adoption de cette terminologie par les acteurs français, loin de constituer une volonté de se distinguer des autres pays européens, a **reflété des enjeux à l'intérieur du périmètre national**. Elle a retracé l'apparition de ces termes dans le contexte français, en expliquant notamment que le qualificatif d'« isolé » avait été préféré dans la mesure où il traduisait et qualifiait les diverses formes de « non-accompagnement » avec plus de pertinence.

En l'absence de définition de la notion d'isolement, cela a conduit à des interprétations abusives pour certaines situations de mineurs suspectés de ne pas être réellement « isolés ». De surcroît, cette appellation n'intégrait à aucun moment les **situations de vulnérabilité** auxquelles les jeunes sont exposés. A l'usage, constat a été fait que « **l'isolement** » n'a pas toujours été compris notamment par les autorités chargées de l'évaluation comme une situation juridique, c'est-à-dire celle du mineur étranger sans représentant légal sur le territoire et sur l'incapacité juridique des mineurs.

L'IGAS, dans son rapport de 2005¹⁴, souligne que l'émergence de cette dénomination s'est accompagnée d'un flottement du vocabulaire selon l'angle de vue et de prise en charge, la réalité de l'isolement n'étant pas toujours aisée à établir dans la mesure où ces jeunes sont parfois venus rejoindre un parent plus ou moins éloigné. Le caractère relatif de l'isolement ne minimisait cependant pas nécessairement leur vulnérabilité. Conditions d'accueil

¹³ ÉTIEMBLE Angelina, 2002, Les mineurs isolés étrangers en France. Évolution quantitative de la population accueillie à l'Aide Sociale à l'Enfance. Les termes de l'accueil et de la prise en charge. Étude réalisée pour la Direction de la Population et des Migrations, QUEST'US, Rennes, 272 p.

¹⁴ INSPECTION GÉNÉRALES DES AFFAIRES SOCIALES (IGAS), 2005, Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France, 114 p.

précaires, se détériorant parfois rapidement, situations extrêmes d'exploitation : esclavage domestique par exemple ou prostitution.

Alors qu'ils ne peuvent faire l'objet de discrimination en raison de leur condition d'étrangers (article 2 de la CIDE), la juxtaposition des termes de « mineur » et d'« étranger » a durablement introduit l'idée qu'ils sont considérés comme tels par les autorités. L'appellation de « mineur isolé étranger » a battu en brèche toutes les précautions posées par les conventions internationales en faisant un distinguo entre les mineurs. L'usage en France de ce terme du début des années 2000 jusqu'à 2016 a fortement imprégné les référentiels et les représentations de l'ensemble des acteurs sur ces enfants. En dépit de ses limites et de sa vacuité juridique, l'expression a perduré et s'est imposée dans le langage courant comme une catégorie administrative, un statut à part entière comme pourrait l'être celui de « réfugié ».

- Les MNA, Les Mineurs Non Accompagnés :

La loi de 2007 avait retenu dans son article 1 « La protection de l'Enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les *mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille* et d'assurer leur prise en charge ». La loi de 2016 a repris cette formulation, en adéquation avec la terminologie du droit international utilisée dans la réglementation européenne et pratiquée par les autres membres de l'UE. C'est en date du 7 mars 2016 que le garde des Sceaux modifie la dénomination de MIE en MNA, en adéquation avec la directive européenne de 2011¹⁵. Cette décision intervient lors du comité de suivi des mineurs isolés, mettant l'accent sur la protection de l'enfance avant toute chose. Outre la directive de 2011, une précédente directive datant du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile utilisait déjà le terme « mineur non accompagné ». Le terme est repris dans celle de 2005.

Il est à noter que dans la loi relative à la protection de l'enfant du 14 mars 2016, le législateur a opté pour une troisième terminologie. **Le code civil et le code de l'action sociale et des familles** évoquent le « **mineur privé temporairement ou définitivement de la protection**

¹⁵ Directive 2011/95/UE du Parlement et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions à remplir par les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale

de sa famille ». La difficulté pour la chancellerie était de légaliser le système de répartition de ces mineurs étrangers sans les nommer¹⁶. Christophe DAAOUCH et Pierre VERDIER estiment que le législateur a fait ce choix pour éviter de créer au sein du dispositif de protection de l'enfance un système pour les enfants français et un autre dédié aux enfants étrangers.

1.3.2. Une procédure de prise en charge entre droit des étrangers et droit à la protection de l'enfance

Le juriste Daniel SENOVILLA HERNANDEZ¹⁷ considère que les dénominations de « mineurs non accompagnés », « mineurs séparés » ou « mineurs isolés étrangers », posent comme critères communs

- La minorité d'âge ;
- La condition d'étranger ;
- La potentielle situation de danger ou de délaissement liée à l'absence des parents ou des représentants légaux du mineur ;

Au regard de ces trois caractéristiques (âge, isolement, condition d'étranger) de leur possible combinatoire et compte tenu de l'inexistence d'un statut à part entière, quelles sont les dispositions légales françaises qui permettent à ces jeunes d'être protégés ? Sont-ils considérés comme des mineurs avant d'être étrangers ? Quel est le cadre juridique en vigueur ?

Le CESEDA, le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est la source du droit et la référence pour tout étranger arrivant en France. Ce code détermine leurs conditions d'entrée et de séjour sur le territoire, fixe l'ensemble des procédures légales et indique les droits spécifiques liés à certaines situations (personne malade, demandeur d'asile, regroupement familial, etc.). Les mineurs constituent des cas spécifiques et sont cités plusieurs fois dans ce Code.

¹⁶ Christophe Daadouch et Pierre Verdier, « Protection de l'enfance. Loi du 14 mars 2016 : des avancées en demi-teinte pour le dispositif de protection de l'enfance », *Journal des jeunes*, n° 351 et 352, janvier et février 2016

¹⁷ SENOVILLA HERNÁNDEZ Daniel, 2014(a), « Analyse d'une catégorie juridique récente : le mineur étranger non accompagné, séparé ou isolé », in *Revue européenne des migrations internationales*, n°1, vol. 30, pp. 17-34.

Concernant les mineurs, et au vu de leur âge et de la ratification de la CIDE par la France, les moins de 18 ans ne répondent pas des mêmes dispositions légales que celles applicables aux étrangers adultes :

« Ne peuvent faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français : l'étranger mineur de dix-huit ans [...] » Article L 511-4, CESEDA

« L'étranger mineur de dix-huit ans ne peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion. » Article L 521-4, CESEDA

Lorsqu'un MNA se présente à la frontière, sans document de voyage, sans visa, il n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français. Il est placé en zone d'attente. La police aux frontières saisit alors le juge pour l'en informer et un administrateur ad hoc est désigné. Cette personne assiste le MNA pendant toute la durée de son maintien en zone d'attente pour une durée maximale de 26 jours. Pour la suite de la procédure, les étapes sont similaires à celles des majeurs. Mais à contrario, un mineur étranger peut séjourner sur le territoire français sans autorisation provisoire de séjour. En effet, les mineurs étrangers appréhendés sur le territoire national ne sont pas soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour en France en raison de leur minorité. Ils peuvent bénéficier sans attendre des procédures de droit commun en matière de protection de l'enfance à condition que leur minorité et leur isolement soient clairement établis.

Qu'ils soient entrés légalement ou non sur le territoire (article L 212-1 du CESEDA), indifféremment de leur nationalité, l'arrivée des mineurs en France n'est donc pas officiellement traitée sous l'angle de l'immigration classique.

Ne pouvant faire l'objet de reconduction à la frontière ou expulsés compte tenu de leur minorité, les enfants représentent un public à part des autres étrangers. En dehors du traitement particulier qui leur est attribué, ce n'est pas le CESEDA qui régit les modalités de leur accueil. Mineurs privés de leur environnement familial, ces jeunes **(une fois reconnus mineurs par les autorités)** répondent aux dispositions légales prévues dans le droit commun. Comme bon nombre d'autres jeunes, les mineurs non- accompagnés sont privés de leur famille et sont avant tout considérés comme des personnes en danger (article 20 de la CIDE ; article 375 du Code civil).

En France, les MNA relèvent donc du droit commun. Leur protection repose sur le Code civil et le Code de l'action sociale et des familles (CASF). L'article 375 du Code civil est central dans ce dispositif de protection, il oblige à une prise en charge éducative immédiate pour garantir le bon développement des mineurs en situation de danger. Ils sont donc placés sous le régime de la protection de l'Enfance dont la compétence relève des départements.

Tous les mineurs isolés étrangers devraient donc bénéficier des dispositions prévues dans le droit commun français. Pourtant, cette entrée de plein droit dans le dispositif de protection de l'enfance conséquence de la minorité et de l'isolement a semblé poser problème à mesure que ces jeunes se sont faits plus nombreux, ils ont été de plus en plus perçus comme des étrangers.

1.3.3. La circulaire du 31 mai 2013 (dite circulaire TAUBIRA)

Cette circulaire crée un dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des MIE. A ce stade de l'observation de la production réglementaire et juridique, nous pouvons poser une hypothèse. Bien que constituant une réelle évolution vers la création de dispositifs d'accueil accompagnés de procédures qui visent à faciliter l'accès à la protection des mineurs isolés étrangers, cette circulaire fait une différence entre vrais et faux mineurs afin d'en exclure tout contrevenant essayant d'utiliser la protection de l'enfance comme une nouvelle filière migratoire qui faciliterait son entrée en France.

Envisagé dès 2011, ce dispositif national, était une réponse aux arrivées en grand nombre de MNA se réalisant principalement à partir de quatre départements : Paris, la Seine-Saint-Denis, le Nord et le Pas-de-Calais, et ce afin d'éviter une saturation des services de protection de l'enfance des collectivités territoriales concernées.

Ces dispositions ont ensuite été entérinées par **l'article 48 de la Loi du 14 mars 2016** relative à la protection de l'enfant en attribuant au Ministre de la Justice la tâche de fixer les objectifs d'une répartition proportionnelle entre départements de **l'accueil des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille**, en fonction de critères démographiques et d'éloignement géographique.

Comme la loi française contient des dispositions légales protectrices des mineurs et s'oppose à tout principe de discrimination, c'est en amont de cette prise en charge que l'essentiel se joue désormais. À leur arrivée sur le territoire, la déclaration de minorité et d'isolement ne suffisent plus. Les jeunes doivent désormais fournir la preuve de leur situation lors d'une évaluation. Cette circulaire du 31 mai 2013, relative aux modalités de prise en charge des *jeunes isolés étrangers* détaille le déroulement de cette vérification qui vise à « s'assurer de la minorité et de l'isolement des jeunes se présentant comme mineurs isolés étrangers »

Ce texte instaure un virage dans le traitement de cette population. En effet, pour la première fois un texte officiel émanant du ministère de la Justice organise une procédure d'accueil spécifique à raison de l'extranéité, à l'échelle nationale.

Cette circulaire constitue un biais dans l'accès aux droits. Si, au départ, elle n'est destinée qu'aux seuls personnels d'une administration, elle n'en produit pas moins ses effets et conséquences dans le paysage de prise en charge concrète de ces jeunes.

Les mineurs qui se présentent sur le sol français doivent se soumettre à un ensemble de tests destinés à déterminer s'ils sont bien et mineurs et isolés. Contrôle des papiers d'identité, entretiens sociaux voire tests médico-légaux deviennent les outils de la sélection des mineurs isolés à l'accès à la protection. La France signataire de la CIDE étant empêchée de renvoyer des mineurs et de les considérer comme des étrangers, ces procédures permettent aux autorités de contrôler à posteriori ceux qui seront autorisés à rester sur le territoire. C'est dans ce contexte, qu'un tri des mineurs est effectué.

Puisque le bénéfice d'une protection jusqu'à l'âge de la majorité, dépend de l'établissement de la minorité, l'épreuve de la vérification du récit du jeune et de sa cohérence agit comme un filtre préalable à toute forme de prise en charge.

Ce dispositif tend à harmoniser les pratiques départementales concernant les phases de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des MNA et leur prise en charge. Ainsi celle-ci s'effectue dans le département où le MNA a été identifié ou s'est présenté spontanément pour solliciter une protection.

L'État finance cette étape dans la limite de cinq jours, correspondant à l'accueil provisoire d'urgence, prévu par la circulaire. L'indemnisation à la collectivité est de 250 euros par personne et par jour.

Les modalités d'évaluation de l'âge et de l'isolement sont présentées dans un protocole à suivre dans le cadre des entretiens menés avec le jeune, qui doivent se dérouler dans une langue qu'il comprend, si nécessaire avec le recours d'un interprète. L'entretien porte sur la présentation du jeune, des parents et de la fratrie, de son mode de vie et de sa scolarisation dans son pays d'origine, son parcours migratoire jusqu'à l'arrivée en France, et enfin son projet de vie en France.

L'évaluation ne peut conclure à un âge précis, mais les éléments apportés peuvent constituer un faisceau d'indices qui permettra à l'évaluateur d'apprécier si le jeune peut ou non avoir l'âge qu'il affirme avoir. L'évaluation de la minorité est également fondée sur la vérification de l'authenticité des documents d'état civil que le jeune détient. Si le doute persiste au terme de cette étape, il peut être procédé à une expertise médico-légale de la minorité, sur réquisitions de l'autorité judiciaire.

Dans le cas où la minorité et l'isolement du jeune sont établis dans le délai de cinq jours, le Procureur de la République est saisi et s'adresse à la cellule nationale MNA, au sein de la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ) du ministère de la Justice, qui est chargée d'actualiser la grille de placement de répartition nationale des MNA. Cette cellule propose au Procureur de la République, le département concerné par le placement définitif du MNA, confié par une (OPP) Ordonnance de Placement Provisoire. À la suite de cette OPP, la prise en charge du mineur relève du Conseil départemental de son lieu de placement.

1.3.4. L'activité réglementaire et législative, une production de normes et de gestion des migrations juvéniles

Qu'apprend-on de l'activité réglementaire et législative ? L'examen de la production de normes successives permet de mieux comprendre le phénomène migratoire, sa quantification ainsi que l'articulation et le partage des niveaux d'intervention entre l'État et les collectivités territoriales.

- **31 mai 2013**, circulaire relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers_JUSF1314192C

- **30 janvier 2015**, décision du Conseil d'État saisi par sept départements qui annule partiellement la circulaire du 31 mai 2013. Cette décision a fragilisé le dispositif de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des personnes se déclarant mineures isolées. Si cette décision valide l'essentiel des dispositions de la circulaire du 31 mai 2013 relative à la prise en charge et à l'orientation des mineurs isolés étrangers sur le territoire hexagonal, elle invalide néanmoins le fait qu'une simple circulaire puisse fixer une clé de répartition chiffrée, privant ainsi le dispositif de base légale.
- **3 février 2015**, le communiqué de presse du Premier ministre rappelle ces différents éléments.
- **17 février 2015**, la DACG et la DPJJ publiaient une dépêche entérinant ces observations, indiquant que les Parquets pouvaient solliciter la cellule nationale dans les cas où ils estimaient qu'il relevait de l'intérêt de l'enfant concerné d'être réorienté vers un autre département.
- **25 janvier 2016**, circulaire interministérielle relative à la mobilisation des services de l'État auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme telles.

Cette circulaire est l'aboutissement d'un travail d'information et de concertation menée dès le mois de juin 2015, par la mission MNA qui alerte les ministères des difficultés et tensions rencontrées avec les départements.

Elle met l'accent sur la nécessité de renforcer la mobilisation des services de l'État auprès des conseils départementaux, et précise les articulations de leurs compétences, de l'évaluation à la prise en charge en passant par la préparation de la sortie du dispositif de protection de l'enfance pour une intégration vers le droit commun.

- **14 mars 2016 : loi relative à la protection de l'enfant**

La loi relative à la protection de l'enfant en date du 14 mars 2016 introduit plusieurs nouveautés dans le dispositif d'évaluation et d'orientation des MNA.

Elle inscrit le dispositif de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation dans le code de l'action sociale et des familles (art. 48 – L221-2-2 CASF) et dans le code civil (art.49 – 375-5 CC) et

affirme que la décision judiciaire est prise conformément à l'intérêt de l'enfant, répondant ainsi aux critiques adressées au principe même d'une répartition.

L'innovation majeure porte sur l'ouverture de la procédure de saisine de la cellule nationale aux fins d'orientations nationales aux juges des enfants, qui étaient jusqu'alors exclus de cette procédure. En outre, modifiant l'article 388 du code civil, la loi affirme le caractère subsidiaire du recours aux examens d'âge osseux.

- **24 juin 2016 : décret relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.**

Ce décret apporte des précisions quant au fonctionnement du dispositif et donne une place de premier ordre au président du conseil départemental. Il assure l'évaluation de la personne se présentant comme MNA sur son département tout en disposant du soutien de la préfecture et de l'autorité judiciaire si besoin.

Le décret insère de nouvelles dispositions relatives à l'accueil d'urgence des personnes se présentant comme MNA. En effet, lorsque le président du conseil saisit le procureur de la République une fois l'évaluation terminée, l'accueil d'urgence se prolonge jusqu'à la décision de l'autorité judiciaire, même au-delà des cinq jours financés par l'État.

Si le président du Conseil Départemental estime que la situation de la personne se déclarant MNA ne justifie pas la saisine de l'autorité judiciaire, il notifie à cette personne une décision de refus de prise en charge. Enfin, le décret réintroduit la clé de répartition des MNA dans chacun des départements, en précisant le calcul.

- **Arrêté du 28 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille**

La nouvelle clé de répartition tient compte non seulement de la proportion des personnes âgées de 19 ans et moins, recensées dans le département mais aussi pour partie, du nombre de MNA confiés par décision judiciaire aux services de l'aide sociale à l'enfance et toujours pris en charge au 31 décembre de l'année précédente.

Ce nombre est communiqué par chaque département à la cellule nationale avant le 31 mars. Le ministère de la Justice rend public au 15 avril, pour l'année civile en cours, la clé de répartition propre à chaque département.

- **1er juillet 2016 : décision du garde des Sceaux**

Cette décision a fixé pour l'année 2016, pour chaque département, la proportion des MNA qu'il a vocation à accueillir durant l'année. A partir de 2017, la décision fixant la clé de répartition propre à chaque département sera publiée le 15 avril de chaque année.

- **11 juillet 2016 : dépêche conjointe DACG-DPJJ-DACS du 11 juillet 2016 relative à l'application des dispositions de l'article 375-5 du code civil aux Parquets**

Son objectif est de rappeler à l'autorité judiciaire les modalités des orientations sur le territoire national et le fonctionnement de la cellule, pour attribution auprès des parquets compétents et pour information à destination des juges des enfants, nouvellement intégrés à la procédure d'orientation en vertu de la loi du 14 mars 2016 (article 375-5 du code civil).

Elle rappelle la définition de l'isolement, les procédures applicables à la saisine du procureur par le président du conseil départemental et au dessaisissement et enfin, les conditions cumulatives pour la poursuite de l'évaluation au moyen d'investigations complémentaires. Elle détaille les modalités de fonctionnement de la cellule nationale d'orientation et son champ de compétence. Elle insiste par ailleurs sur la nécessité de stabiliser le statut juridique du mineur, selon les cas, par l'ouverture d'une mesure de tutelle ou par l'organisation d'une délégation de l'autorité parentale.

- **Arrêté du 23 septembre 2016 relatif à la composition et aux règles de fonctionnement du comité de suivi du dispositif national**

Organe de concertation entre l'État, les départements et les principaux acteurs œuvrant dans l'intérêt de l'enfance, le comité de suivi porte son attention sur la mise en œuvre du dispositif, examine les évolutions constatées et propose des actions à développer.

L'arrêté prévoit une **représentation plus importante des départements**. Le comité comprend 24 membres : le garde des Sceaux le préside et fixe l'ordre du jour, 5 représentants

de l'État, 11 représentants des départements, 5 représentants des associations œuvrant dans l'intérêt de l'enfance et de la jeunesse et 2 membres en qualité de personnalités qualifiées en raison de leurs compétences en matière de protection de l'enfance et de promotion de la jeunesse.

- **Arrêté du 17 novembre 2016 relatif aux modalités d'évaluation**

Cet arrêté donne une définition de l'isolement et met ainsi l'accent sur les risques d'exploitation et de traite des êtres humains. Les travaux de rédaction en interministériel, utilement complétés par la consultation des départements, du défenseur des droits et des associations consacre l'évaluation de la minorité et de l'isolement comme la clef de voute du dispositif et l'évaluation sociale en est la pièce maîtresse.

Il incombe désormais au président du Conseil Départemental de procéder à cette évaluation sociale et de solliciter d'éventuelles investigations complémentaires si un doute demeure quant à la minorité et l'isolement.

Cet arrêté définit également le statut des évaluateurs et encadre le déroulement de l'évaluation sociale afin de permettre une harmonisation des pratiques. Il rappelle les points de vigilance pour que l'évaluateur rende un avis motivé quant à la minorité et à l'isolement familial. Si le président du conseil départemental estime que la personne évaluée est majeure, l'arrêté rappelle qu'il a l'obligation de lui notifier une décision motivée de refus de prise en charge avec les voies de recours ainsi que les droits reconnus aux personnes majeures.

- **Loi « Asile et immigration » du 10 septembre 2018,**

L'article 51 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour « *une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie* » a inséré après l'article L. 611-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), un article L. 611-6-1 ainsi rédigé : « *Afin de mieux garantir la protection de l'enfance et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France, les empreintes digitales ainsi qu'une photographie des ressortissants étrangers se déclarant mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille peuvent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à*

l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Le traitement de données ne comporte pas de dispositif de reconnaissance faciale à partir de la photographie.

Les données peuvent être relevées dès que la personne se déclare mineure. La conservation des données des personnes reconnues mineures est limitée à la durée strictement nécessaire à leur prise en charge et à leur orientation, en tenant compte de leur situation personnelle. Un décret en Conseil d'État, pris après avis publié et motivé de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, fixe les modalités d'application du présent article. Il précise la durée de conservation des données enregistrées et les conditions de leur mise à jour, les catégories de personnes pouvant y accéder ou en être destinataires ainsi que les modalités d'exercice des droits des personnes concernées. »

- Décret no 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation

Ce décret « *relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille* » et « *autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes* » a été pris sur le fondement du nouvel article L. 611-6-1 du CESEDA. Ce nouvel article du CESEDA a été introduit par l'article 51 de la loi du 10 septembre 2018 dont la lettre prévoit uniquement la possibilité de relever et de conserver en mémoire dans un traitement automatisé les empreintes digitales ainsi qu'une photographie des « *ressortissants étrangers se déclarant mineurs* ».

Le décret met en place ainsi un traitement automatisé dit AEM (Appui à l'Évaluation de Minorité) mais va bien plus loin en transformant également en profondeur la procédure d'évaluation de minorité et d'isolement menée par les Conseils départementaux, en modifiant plusieurs dispositions du code de l'action sociale et des familles et du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France.

Annoncée dès le début de la mise en place de ce traitement automatisé, la phase d'expérimentation du traitement AEM a débuté dans 3 départements : l'Essonne, l'Isère et le Bas Rhin, puis, elle s'est généralisée à partir du 15 avril 2019, à l'ensemble du territoire national.

Plus encore, ce décret modifie, alors que cela n'était pas prévu par l'article 51 précité, les finalités des fichiers étrangers **AGDREF 2 et VISABIO** et par voie de conséquence modifie en profondeur la procédure d'évaluation de minorité et d'isolement régie par la loi du 14 mars 2016 réformant la protection de l'enfance.

L'article 3 dudit décret amende le code de l'entrée et du séjour des étrangers (CESEDA) en modifiant les finalités de deux fichiers étrangers, les fichiers AGDREF 2 et VISABIO. En effet, le décret du 30 janvier 2019 intègre ainsi aux articles R.611-1 et suivants des dispositions sur la détermination et la « vérification de l'identité » d'un étranger qui se déclare mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille.

Sur le fichier AGDREF 2

Au sein de l'article R 611-1 du CESEDA est ajoutée une finalité pour le fichier AGDREF 2 « 6° bis – afin « *d'aider à déterminer et de permettre de vérifier l'identité d'un étranger qui se déclare mineur et privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille* ».

L'article R611-5 du CESEDA est modifié afin d'ajouter parmi les destinataires, « 12° Pour les besoins exclusifs de l'évaluation prévue par l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, **les agents chargés de la mise en œuvre de la protection de l'enfance**, individuellement désignés et spécialement habilités par le président du conseil départemental ».

Enfin, concernant la durée de conservation des données au sein d'AGDREF 2, « *Les données relatives aux personnes ayant fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative, prononcée par l'autorité judiciaire saisie par l'intéressé, sont effacées dès la notification au préfet de département et à Paris, au préfet de police de la date de cette mesure d'assistance éducative* ».

Sur le fichier VISABIO¹⁸ :

¹⁸ Le fichier VISABIO vise à améliorer les conditions de délivrance des visas (vérification de l'identité et de l'authenticité des visas) et à faciliter les vérifications d'identité sur le territoire français dans le cadre de l'article 78-3 du code de procédure pénale. En application de l'article R. 611-8 du CESEDA, Visabio a pour finalité :

- de mieux garantir le droit au séjour des personnes en situation régulière et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France, en prévenant les fraudes documentaires et les usurpations d'identité
- de permettre l'instruction des demandes de visas en procédant notamment à l'échange d'informations, d'une part, avec des autorités nationales, d'autre part, avec les autorités des États Schengen au travers du système d'information sur les visas (VIS) pour les données biométriques se rapportant aux visas pour un séjour d'une durée inférieure à trois mois délivrés par

Le décret modifie l'art R 611-8 du CESEDA concernant les buts de VISABIO en ajoutant : « faciliter la détermination et la vérification de l'identité d'un étranger qui se déclare mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille. » Le fichier VISABIO est désormais consultable dès la phase d'évaluation de minorité et d'isolement.

Le relevé des empreintes de la personne se disant mineure, en vue de leur comparaison aux fichiers AEM, AGDREF 2 et VISABIO, constitue de fait la première étape de l'évaluation de minorité et d'isolement. La consultation d'AGDREF 2 et de VISABIO est consacrée comme partie intégrante du faisceau d'indices de l'évaluation de la minorité, ce qui n'était pas prévu par la loi du 10 septembre 2018, et encore moins la loi du 14 mars 2016.

En effet, **l'article 388 du code civil définissant la minorité, précise :**

*« Le mineur est l'individu de l'un ou l'autre sexe qui n'a point encore l'âge de dix-huit ans accomplis. Les examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge, en l'absence de documents d'identité valables et lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable, ne peuvent être réalisés que sur décision de l'autorité judiciaire et **après recueil de l'accord de l'intéressé.***

*Les conclusions de ces examens, qui doivent préciser la marge d'erreur, ne peuvent à elles seules permettre de déterminer si l'intéressé est mineur. **Le doute profite à l'intéressé.***

En cas de doute sur la minorité de l'intéressé, il ne peut être procédé à une évaluation de son âge à partir d'un examen du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires. »

On voit bien que ces éléments de procédure ne rentrent pas dans le cadre légal et c'est pourquoi le Défenseur des Droits a considéré que la procédure mise en place par ce décret n°2019-57 du 30 janvier 2019 ne relevait plus d'une évaluation de vulnérabilité, dont la minorité et l'isolement font partie, mais d'une « identification », d'un « contrôle d'identité » réalisé en dehors du cadre protecteur et des garanties de l'article 78-3 du code de procédure pénale¹⁹.

- **Décision du Conseil constitutionnel n°2019-797 QPC du 26 juillet 2019**

les autorités françaises. VISABIO est également la partie nationale du système biométrique VIS (Visa Information System) dont les modalités de mise en œuvre sont définies dans un système européen.

¹⁹ Défenseur des droits, Décision n°2019-065 du 26 février 2019.

Ce nouvel article L 611-6-1 du CESEDA, a été soumis au contrôle du Conseil constitutionnel. Seul cet article issu de la loi du 10 septembre 2018 précité était déféré au juge de la constitutionnalité.

Cet examen a donné lieu à la décision n°2019-797 QPC du 26 juillet 2019 relative à la conformité de l'article L.611-6-1 du CESEDA à la Constitution. Le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution et à l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, le traitement automatisé tel que mis en place par l'article L611-6-1 du CESEDA en ce sens que :

« 7. En premier lieu, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu et aux protections attachées à la qualité de mineur, notamment celles interdisant les mesures d'éloignement et permettant de contester devant un juge l'évaluation réalisée. À cet égard, la majorité d'un individu ne saurait être déduite ni de son refus opposé au recueil de ses empreintes ni de la seule constatation, par une autorité chargée d'évaluer son âge, qu'il est déjà enregistré dans le fichier en cause ou dans un autre fichier alimenté par les données de celui-ci. Elles ne méconnaissent pas l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant. (...)

9. Par ailleurs, les dispositions contestées prévoient le recueil, l'enregistrement et le traitement des empreintes digitales et de la photographie des ressortissants étrangers qui sollicitent le bénéfice des dispositifs de protection de l'enfance et excluent tout dispositif de reconnaissance faciale. Ainsi, les données recueillies sont celles nécessaires à l'identification de la personne et à la vérification de ce qu'elle n'a pas déjà fait l'objet d'une évaluation de son âge. »

Si le Conseil a estimé les dispositions de l'article L 611-6-1 du CESEDA conformes à la Constitution et à l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant c'est bien aux seules conditions selon lesquelles :

- Ces dispositions prévoient seulement le recueil des empreintes digitales et photographie aux fins de vérification de ce qu'elle n'a pas déjà fait l'objet d'une évaluation de minorité.

- Elles ne modifient pas les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu et aux protections attachées aux qualités de mineur, notamment l'interdiction d'éloignement et la contestation de l'évaluation devant un juge.
- Et que la majorité d'un individu n'est pas déduite de son seul refus de se soumettre au recueil des empreintes ni de la constatation de son enregistrement dans AEM, AGDREF ou VISABIO.

Schéma de la procédure d'évaluation de la minorité et de l'isolement

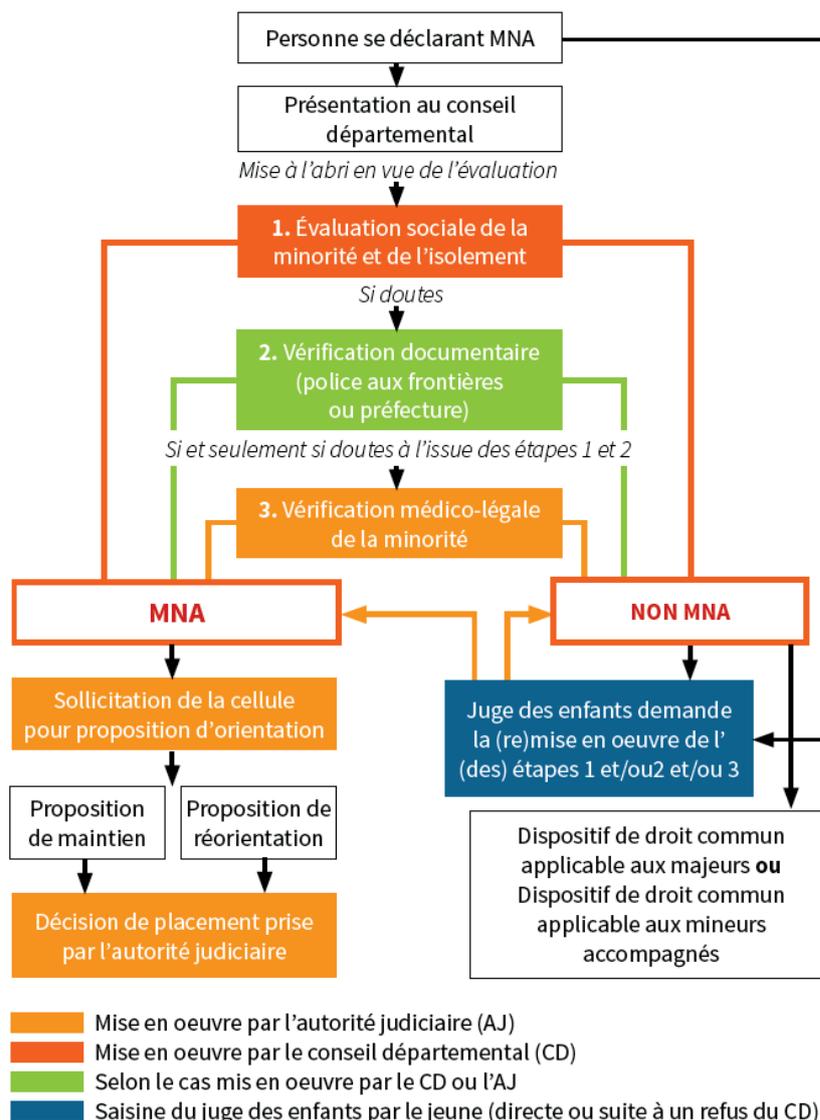


Figure 1. Portail internet de la mission "MNA" (2019, 27 novembre).

Plaquette de présentation téléchargeable, page 4,

http://www.justice.gouv.fr/art_pix/plaquette_presentation_mna.pdf

- **Décret n° 2019-1410 du 19 décembre 2019 relatif au calcul de la clé de répartition entre les départements des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille**
- **Arrêté du 19 décembre 2019 pris en application de l'article R. 221-13 du code de l'action sociale et des familles et modifiant l'arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille**

Ce décret et cet arrêté publiés au Journal officiel le 21 décembre 2019 modifient la clé de répartition des MNA entre les départements. Selon les règles en vigueur depuis l'arrêté du 28 juin 2016, celle-ci dépendait de la proportion des jeunes de 19 ans et moins vivant dans le département.

Cette précédente méthode de calcul a fait peser une charge plus importante sur les Conseils Départementaux, abritant les populations les plus jeunes, et avait pour conséquence des obligations de dépenses majorées. L'exemple du département du Nord (dont le territoire abrite la population la plus jeune de l'hexagone) est emblématique de cette situation. Le Conseil Départemental du Nord a eu mission d'accueillir 4,53 % des MNA en 2019, quand le Conseil Départemental de la Creuse n'a eu pour obligation que 0,14 %.²⁰

Comme annoncé à l'issue du comité interministériel pour l'immigration et l'intégration²¹, le décret et l'arrêté prévoient que la clé de répartition sera désormais calculée en tenant compte d'un critère de population générale, et non plus fondé sur l'âge.

Il est probable que cette méthode de calcul pourrait connaître à l'avenir d'autres évolutions. De nouveaux critères, comme la prise en compte des jeunes majeurs accompagnés ou le potentiel économique et financier des départements, figureraient parmi les pistes évoquées par le gouvernement lors du comité interministériel pour l'immigration.

En 2020, à l'article R.221-13 du code de l'action sociale et des familles, la clé de répartition ne prend plus en compte dans son calcul la part de population des jeunes de 19 ans et moins

²⁰ Décision du Garde Sceaux, du 17 juin 2019 fixant pour l'année 2019 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. JORF n°0140 du 19 juin 2019 texte n° 7

²¹ Réunion du comité interministériel sur l'immigration et l'intégration, Paris le 6 novembre 2019

dans le département, rapportée à celle des jeunes de 19 ans et moins recensée dans l'ensemble des départements concernés. Elle prend désormais en compte **la population totale** du département rapportée à la population totale de l'ensemble des départements concernés.

Les rapports parlementaires : une activité de mobilisation des départements et de négociation avec l'État

Le rapport DOINEAU – GODEFROY – SENAT 28 juin 2017

Les sénatrice Elisabeth DOINEAU et le sénateur Jean-Pierre GODEFROY ont publié au nom de la commission des affaires sociales un rapport sur la prise en charge sociale des MNA.

Ce rapport pose trois questions :

- Quel constat peut-on dresser de l'évaluation à la mise à l'abri des MNA ?
- Quelle appréciation peut-on faire des dispositifs existants ?
- Comment peut-on améliorer la prise en charge des MNA qui incombe aux conseils départementaux ?

Tout en constatant l'amplification du phénomène migratoire des MNA, pour partie lié à l'augmentation des arrivées migratoires en France et en Europe depuis le début des années 2000, **le rapport indique que la situation des MNA doit être dissociée de celle des migrants majeurs, ces jeunes relevant du droit commun de la protection de l'enfance, du fait de leur minorité.**

Pour autant le rapport ne questionne pas le bien fondé du mécanisme de répartition nationale, outil de régulation migratoire, mais recommande de le réviser dans l'aspect financier de ses conséquences au regard de la charge supportée par les départements au titre de l'accueil de ces mineurs.

Il propose d'harmoniser les évaluations des personnes se présentant comme MNA, en créant un référentiel de l'évaluation en professionnalisant les acteurs avec le concours de l'État afin de disposer de l'expertise et des moyens humains et financiers nécessaires à cette mission.

Le rapport recommande l'amélioration de la qualité de la prise en charge, tenant compte des spécificités des MNA : bilan de santé et mesure de tutelle plus systématique, directives plus claires en matière de délivrance d'un titre de séjour...

L'avis BAGARRY – 12 octobre 2017

La députée des Alpes de Haute-Provence, Delphine BAGARRY a publié le 12 octobre 2017, au nom de la commission des affaires sociales, un avis sur le projet de loi de finances.

Elle indique que l'augmentation du flux de personnes se présentant comme MNA et reconnues comme telles est si importante, que les départements font face à une saturation de leurs dispositifs dédiés.

« Des centres permanents d'accueil et d'évaluation des mineurs étrangers, administrés par l'État ou confiés à des associations caritatives sous sa tutelle, permettraient de soulager les départements exposés à leur afflux (...) »

Cet avis met en exergue le besoin d'engagement de l'État d'assumer l'évaluation de la minorité et de l'isolement, la mise à l'abri des personnes se déclarant MNA jusqu'à ce que leur minorité soit confirmée.

« Le budget du dispositif d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers, inclus dans le programme 304 du projet de loi de finance 2018, va fortement augmenter passant de 15 à 132 millions d'euros. Ceci s'explique par un accroissement progressif de l'accueil d'urgence de ces jeunes par les départements depuis 2014, qui s'est accentué en 2017 »

D'autre part il réaffirme l'importance d'harmoniser l'évaluation, la mise à l'abri et la prise en charge des MNA sur le territoire.

*« L'évaluation sociale ne peut être conduite dans l'urgence, tant son résultat est déterminant pour le mineur recueilli. (...) Conduite dans de bonnes conditions, avec les compétences professionnelles requises, sous le contrôle du Conseil national de la protection de l'enfance, une évaluation sociale peut soumettre au juge les mesures de protection les plus adaptées, qu'il s'agisse du retour dans la famille ou d'un placement à l'aide sociale. **Il est nécessaire, pour assurer une homogénéité dans les avis rendus, qu'un socle de formation commun soit assuré pour tous les évaluateurs** ».*

Prise en charge des dépenses supportées par les départements :

À la suite de ces travaux parlementaires, des réformes visant à renforcer l'appui de l'État aux départements dans l'exercice de leurs missions d'accueil des personnes se présentant comme MNA ont été engagées.

Suite au rapport, DOINEAU ET GODEFROY, de l'avis BAGARRY et les difficultés grandissantes des départements à assumer la prise en charge des MNA, le gouvernement a nommé le 30 octobre 2017 une mission bipartite de réflexion sur les MNA.

Cette mission composée de l'Inspection Générale de l'Administration, de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, de l'Inspection Générale de la Justice et de départements (Assemblée des départements de France, conseils départementaux de la Meurthe-et-Moselle et de l'Oise) a présenté **deux scénarii de réformes possibles.**

Le premier, un remboursement accru par l'État des dépenses des conseils départementaux.

Le second scénario consiste à ce que l'État devienne juridiquement responsable de l'accueil provisoire d'urgence des MNA et de l'évaluation de leur situation, ce qui suppose donc un transfert de compétences des départements vers l'État. Ce rapport appelle à une co-responsabilité de l'État et des départements pour la prise en compte d'un phénomène migratoire dont l'incidence serait durable sur la protection de l'enfance.

Un protocole d'accord conclu le 31 mai 2013 avait prévu la *prise* en charge par l'État d'une partie des dépenses supportées par les départements au titre de la période d'évaluation, à hauteur de 250€ par jeune et par jour, dans la limite des cinq jours de recueil administratif provisoire prévus par le code de l'action sociale et des familles. Cet accord avait été consacré par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance puis le décret du 24 juin 2016 pris pour son application. Ces dispositions ont été appliquées aux évaluations réalisées jusqu'au 31 décembre 2018.

Cédant à l'intervention des collectivités territoriales, ADF et Sénat, le 17 mai 2018, le gouvernement a décidé de majorer son soutien financier en versant 500€ par jeune pendant la phase d'évaluation et 90€ par jour d'hébergement pendant 14 jours, puis 20€ jusqu'au 23^{ème} jour. Ces nouvelles modalités de remboursement ont commencé à être appliquées en 2019.

Le concours apporté par l'État aux départements dans le cadre de l'évaluation a également été renforcé. En effet, au-delà de l'appui jusqu'ici limité à la vérification documentaire, le renforcement de l'appui opérationnel de l'État aux départements s'est traduit par la mise en place, conformément à la loi « Asile et immigration » du 10 septembre 2018, d'un outil d'aide à l'évaluation de la minorité (AEM), qui vise à éviter les présentations multiples, dans des départements différents, de personnes qui auraient déjà bénéficié d'une évaluation. Ce nouvel outil s'accompagne d'une mobilisation renforcée des préfetures pour communiquer aux départements les informations éventuellement connues des services de l'État et relatives à l'état civil de la personne se présentant comme MNA. L'objectif est de faciliter et de fiabiliser l'évaluation, par les départements, de la situation de ces personnes.

Dans le même sens, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a engagé la refonte de l'arrêté du 17 novembre 2016 fixant le référentiel national prévu à l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, pour favoriser une harmonisation et une convergence vers les meilleures pratiques.

Son décret d'application Décret no 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation a notamment pour objectif de limiter les situations de réévaluation : les personnes qui se présentent comme **MNA pourront, à la demande des départements et avec leur accord, faire l'objet d'une prise d'empreintes et de photographie puis d'un enregistrement de ces données dans ce traitement** « aide à l'évaluation de la minorité » (AEM) ; pourront ainsi être vérifiés le fait que la personne ne s'est pas déjà présentée dans un autre département et si elle a sollicité un visa, un titre de séjour ou formulé une demande d'asile. Ainsi, certaines réévaluations pourront être accélérées lorsqu'un mineur aura déjà été protégé, d'autres tout simplement évitées lorsqu'une personne aura déjà été évaluée majeure dans un autre département.

Sur le plan financier, le Gouvernement renforce la participation forfaitaire de l'État aux dépenses engagées par les conseils départementaux au titre de la mise à l'abri et de l'évaluation de ce public. Le nouveau barème a été établi en concertation avec l'ADF. Il fixe depuis le 1^{er} janvier 2019 :

- Une prise en charge de 500€ par jeune au titre de l'évaluation sociale et d'une première évaluation de ses besoins en santé ;
- Au titre de la mise à l'abri, 90€ par jeune et par jour dans la limite de quatorze jours, puis 20 euros par personne et par jour dans la limite de neuf jours complémentaires,
- Soit un montant maximum de 1 940€ par jeune, contre 1 250€ sous le régime antérieur.

1.4. Synthèse et analyse des instruments juridiques

L'accueil et l'accompagnement des MNA est à la fois inscrit dans la politique de protection de l'enfance qui relève du champ de compétences obligatoire des Départements et dans la politique migratoire qui est définie directement par l'État.

Outre les débats qui se sont développés et se posent encore sur les champs de compétences entre les Départements et l'État concernant les MNA, une des questions est le niveau de relation et de primauté de l'une ou l'autre politique publique dans l'accompagnement des MNA.

L'approche par la loi permet de définir là où sont les besoins, là où se trouvent les limites de son intervention ainsi que les conditions d'accès à la politique publique et donc aux services. L'appareillage juridique précise, par son cadre réglementaire, qui peut être pris en charge, qui ne peut l'être. Le droit détermine donc qui a « besoin » et conditionne le format de l'accompagnement.

Or la nature du lien entre le cadre législatif de la protection de l'enfance et celle des lois migratoires montrent que si les MNA entrent naturellement dans la protection de l'enfance, en tant que « mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de la famille », (formulation reprise dans la loi du 14 mars 2016), **ce sont les lois de l'immigration qui subordonnent la protection de l'enfance dans la mise en œuvre de l'accueil et l'accompagnement des MNA.** Cette subordination n'est pas sans conséquence sur l'ensemble de l'organisation de l'accueil dans les départements ainsi que sur le format de l'accompagnement. Nous pouvons affirmer qu'en ce qui concerne les MNA, l'ensemble des dispositifs d'accueil et d'accompagnement, mis en œuvre par les départements dans le cadre de la protection de l'enfance, est conditionné aux possibilités ouvertes par les lois de

l'immigration, tant dans l'accès à la protection (évaluation à la minorité ou majorité) que dans les conditions d'implantation sur le territoire national.

Cette subordination s'est renforcée depuis la circulaire du 31 mai 2013 de Christiane Taubira car la mise en œuvre de la clef de répartition avec une obligation d'accueil dans chaque département a entraîné sur l'ensemble des départements le développement de dispositifs spécifiques d'accompagnement des MNA au sein de la protection de l'enfance.

1.4.1. Les MNA dans l'angle mort de la protection de l'enfance

Ce qui caractérise l'évolution des lois de la protection de l'enfance de 2007 à 2016, c'est à la fois une continuité dans les priorités de prises en charge et leur renforcement par une exigence accrue du pilotage par les Départements.

La loi de 2007 ne fait pas référence aux mineurs étrangers (Mineurs Isolés Étrangers). Cela peut s'expliquer dans un contexte où la présence des MIE est circonscrite à certaines aires géographiques très urbanisées et ne constitue donc pas une préoccupation partagée sur le territoire national, par l'ensemble de l'Aide Sociale à l'Enfance des Départements.

La loi de rénovation de la Protection de l'Enfance de 2016, précédée d'une feuille de route de la ministre des affaires sociales en 2015, indique que la protection de l'enfance doit « *sortir de l'angle mort de la politique publique* ». Il apparaît que l'intention du législateur est de mettre fin à un traitement à part des publics enfants, adolescents, jeunes et de leurs parents, dans une perspective d'inclusion sociale et éducative. La loi de rénovation de la Protection de l'Enfance se situe donc dans cette perspective de « rénover » une politique publique dont le fonctionnement génère des mécanismes discriminatoires dans les traitements des usagers. Cependant cette loi ne nomme pas le public des MNA, laissant entendre par une formule générique et floue les « mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de la famille » (amendement 224 introduit par le débat parlementaire).

En 2019 la feuille de route du secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance, Adrien TAQUET, se situe dans la continuité de la loi de 2016 en renforçant la priorité de l'inclusion (par la nécessité de coopérations territoriales) à travers une feuille de route à vocation stratégique et exécutoire. Cette nouvelle stratégie de la protection de l'enfance évoque les

MNA de manière succincte (une ligne), ciblant prioritairement la question lors des sorties du dispositif de protection de l'enfance.

Les différents moments législatifs (2007, 2016, 2019) renforcent la stratégie de protection de l'enfance tout en ne nommant pas le phénomène des Mineurs Non Accompagnés et sa montée en puissance. Au moment où cette question se nationalise par la mise en place de la clef de répartition, tout se passe comme si l'absence de ce public (ou invisibilité) dans la loi était compensée par une montée en charge des productions dans les débats parlementaires, dans les médias, les observatoires : multiplication des rapports parlementaires qui alertent sur les « nouvelles migrations et la protection de l'enfance », alerte des départements face à cette nouvelle charge financière...

1.4.2. Les lois de l'immigration régulent les flux et les implantations

C'est l'État, par la loi de l'immigration, qui pose les conditions et les modalités d'accès à la présence durable sur le territoire. Les MNA, du point de vue de la loi de 2006²², doivent répondre à l'impératif du contrôle des migrations et de son implantation sur le territoire : en ce sens le mineur étranger est inscrit dans le corpus général du migrant, avec une spécificité du fait de sa minorité. Concernant les mineurs étrangers, la loi de 2006 pose plusieurs conditions pour une présence légitime. L'une d'elles est relative à l'âge d'arrivée : être arrivé avant 16 ans peut permettre de prétendre à une régularisation. L'autre condition, qui n'est pas sans effet sur la nature de l'accompagnement, est que le jeune doit être inscrit dans un parcours d'insertion, qui démontre « une évolution scolaire, sociale de son projet, ceci afin de pouvoir prétendre à une régularisation. Le mineur étranger est donc confié à l'Aide Sociale à l'Enfance « *sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de formation, de la nature de ses liens avec la famille du pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion de cet étranger dans la société française* » (Article 31, 313-11 – loi du 24 juillet 2006).

La circulaire TAUBIRA ne contredit pas les dispositions législatives de la loi de 2006 : elle organise les flux et le contrôle de la minorité dans l'ensemble des départements en nationalisant le phénomène par une répartition géographique.

²² Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration (N.Sarkozy)

Le jeune étranger est donc sous protection en tant que personne en danger mais le référentiel d'action est extérieur à celui de la protection de l'enfance et s'impose par celui des lois de l'immigration. Ce référentiel entre en action lorsque le jeune est évalué mineur (mise en place du dispositif d'évaluation), et qu'il doit répondre d'une autre évaluation qui est celle de son parcours d'insertion durable, dans le cadre du dispositif d'accompagnement.

La loi d'immigration fait émerger un référentiel d'action qui, s'il est « étranger » à celui traditionnel de la protection de l'enfance, surplombe cette dernière. Le lien entre l'État et les départements se fait par ce surplomb mais aussi par l'évaluation des parcours d'insertion dans la mesure où les départements qui sont aussi dépositaires du champ de compétence de l'insertion, sont parties prenantes de l'évaluation de ce type de parcours. L'ensemble de l'accompagnement est orienté pour aller dans le sens de cet objectif d'insertion.

1.4.3. Le développement d'accompagnements spécifiques au sein de la protection de l'enfance

Même si l'évolution législative de la protection de l'enfance depuis plus de 10 ans, se dirige vers un processus de changement où l'inclusion fait son entrée, cette politique publique reste très fortement conditionnée par son appartenance historique au référentiel de la politique des familles. L'accompagnement des MNA, au sein de la protection de l'enfance, intègre de nouvelles normes d'action par un référentiel d'action extérieur à celui de la Protection de l'Enfance, ce qui alimente le débat sur l'appartenance ou non des MNA à la Protection de l'Enfance. Il faut donc chercher ailleurs et plus particulièrement dans les lois d'immigration, ce qui conditionne l'accompagnement des MNA dans la protection de l'enfance et le développement de dispositifs spécifiques dans les départements.

S'il y a le souci évident d'un surcoût financier pour les départements – l'essentiel des débats entre les départements et l'État a porté et porte sur cette question - le développement des dispositifs spécifiques que l'on voit émerger dans les départements est bien plus corrélé à cette subordination de l'accompagnement en protection de l'enfance aux conditions d'intégration définies par les lois d'immigration. Ce sont les lois d'immigration qui structurent les accompagnements et prioritairement par la nécessité de démontrer qu'il existe un parcours d'insertion et de scolarité. Ce sont donc les conditions d'accès à la

régularisation, via un parcours d'intégration exigé par la loi, qui détermine la manière dont les départements et les travailleurs sociaux vont construire leurs dispositifs et les modalités d'accompagnement.

Or, un dispositif quel qu'il soit, produit des critères d'accès/intégration et des critères de non accès/exclusion, selon que la personne répond aux critères ou non d'accès au dispositif. Il produit aussi de « nouvelles expertises » de professionnels qui problématisent des situations et construisent des solutions, faisant ainsi émerger de nouveaux problèmes formulés en termes de besoins et de réponses nécessaires aux nouveaux besoins.

Ici le cadre législatif trouve ses limites dans la compréhension des processus en œuvre, car s'il n'empêche pas l'émergence des « nouveaux besoins » rencontrés par exemple sur les « sortants » à 18 ans : les critères des dispositifs ont vocation à s'adapter et à évoluer.

Si les accompagnements des MNA ont leur référentiel d'action à la fois dans la protection pour « les mises à l'abri » et hors de la protection de l'enfance pour l'accompagnement et les conditions d'insertion, les interventions des professionnels de l'Aide Sociale à l'Enfance participent à étendre leur champ d'action, ne serait-ce que pour pallier les failles du système. Ces réalités augmentent la capacité d'expertise des professionnels dans leurs relations avec les publics, avec les dispositifs d'accompagnement et les logiques institutionnelles. Tout n'est pas compréhensible par l'évolution de la législation car il y a combinaison entre les stratégies de différents acteurs (comprenant aussi les législateurs), la volonté des décideurs d'organiser rationnellement les réponses aux besoins sociaux, et l'idéologie de la prise en charge globale selon que l'on est davantage sur le référentiel de la protection de l'enfance ou sur celui de la question migratoire. Le passage de la notion d'isolement à celle de vulnérabilité est une illustration des effets de systèmes qui crée une évolution dans l'analyse des besoins.

2. DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES DES MNA, SOURCES ET CHIFFRES

2.1. Le focus européen

Nous nous référerons ici aux données agrégées et publiées par Eurostat (Direction Générale de la Commission Européenne Chargée de l'Information Statistique à l'Échelle Communautaire). Nous disposons des chiffres consolidés, à l'échelle des membres de l'UE, des **mineurs demandeurs d'asile**. Si tous les mineurs arrivant en Europe, pour diverses raisons ne sollicitent pas la protection asilaire, toutefois la démographie qui se dessine indique des tendances dans les arrivées et les demandes de séjours. Ces données relevant d'Eurostat sont des indicateurs quantitatifs et qualitatifs précieux qui permettent d'appréhender les contours d'un phénomène complexe.

- *En 2015, 88 300 demandeurs d'asile sollicitant une protection internationale dans les États membres de l'UE étaient considérés comme des MNA.*

Alors que leur nombre s'est toujours situé entre 11 000 et 13 000 dans l'UE sur la période 2008-2013, il a presque doublé en 2014 pour atteindre un peu plus de 23 000 personnes, avant de quasiment quadrupler en 2015.

En 2015, une forte majorité de ces MNA étaient des garçons (91%), plus de la moitié étaient âgés de 16 à 17 ans (57%, soit 50 500 personnes), tandis que ceux âgés de 14 à 15 ans représentaient 29% des MNA (25 800 personnes) et ceux de moins de 14 ans 13% (11 800 personnes).

Environ la moitié (51%) des demandeurs d'asile considérés comme MNA dans l'UE en 2015 étaient Afghans. Quatre sur 10 ont demandé l'asile en Suède.

En 2015, le nombre le plus élevé de demandeurs d'asile considérés comme MNA a été enregistré en Suède (avec près de 35 300 MNA, soit 40% de l'ensemble des MNA enregistrés dans les États membres de l'UE), suivie par l'Allemagne (14 400, soit 16%), la Hongrie (8 800, soit 10%) et l'Autriche (8 300, soit 9%). Ensemble, ces quatre États membres comptaient pour

trois-quarts de l'ensemble des MNA enregistrés dans l'UE en 2015. On constate une plus forte proportion parmi les jeunes demandeurs d'asile en Italie.

En 2015, les proportions les plus élevées de MNA parmi l'ensemble des jeunes demandeurs d'asile ont été relevées notamment en Italie (où 56,6% de l'ensemble des demandeurs d'asile de moins de 18 ans étaient non accompagnés en 2015) ainsi qu'en Suède (50,1%), suivis du Royaume-Uni (38,5%), des Pays-Bas (36,5%), du Danemark (33,7%), de la Finlande (33,2%) et de la Bulgarie (33,1%). Globalement dans l'UE, les MNA représentaient près d'un quart (23,0%) de l'ensemble des demandeurs d'asile âgés de moins de 18 ans en 2015.

- *En 2016, on dénombre 63 300 mineurs non accompagnés parmi les demandeurs d'asile dans l'UE, plus de la moitié sont Afghans ou Syriens.*

Un nombre en baisse d'environ un tiers par rapport à 2015 (avec quelque 96 500 MNA enregistrés) mais toujours près de cinq fois supérieur à la moyenne annuelle relevée sur la période 2008-2013 (environ 12 000 par an).

En 2016, une forte majorité de ces MNA étaient des garçons (89%) et plus des deux-tiers étaient âgés de 16 à 17 ans (68%, soit quelque 43 300 personnes), tandis que ceux âgés de 14 à 15 ans représentaient 21% des MNA (environ 13 500 personnes) et ceux de moins de 14 ans 10% (près de 6 300 personnes). Plus d'un tiers (38%) des demandeurs d'asile considérés comme des MNA dans l'UE en 2016 étaient Afghans et environ un cinquième (19%) Syriens.

- *2017, 31 400 demandeurs d'asile sollicitant une protection internationale dans les États membres de l'Union européenne (UE) étaient considérés comme des MNA.*

C'est près de la moitié du nombre enregistré en 2016 (63 200 MNA enregistrés) et presque un tiers du pic enregistré en 2015 (95 200).

Cela reste toutefois plus de deux fois et demi plus élevé que la moyenne annuelle relevée sur la période 2008-2013 (environ 12 000 par an). Globalement dans l'UE, les MNA représentaient 15% de l'ensemble des demandeurs d'asile âgés de moins de 18 ans en 2017. **Les Afghans demeurent les principaux demandeurs.**

En 2017, une majorité de ces MNA étaient des garçons (89%) et plus des deux-tiers étaient âgés de 16 à 17 ans (77%, soit quelque 24 200 personnes), tandis que ceux âgés de 14 à 15 ans représentaient 16% des MNA (environ 5 500 personnes) et ceux de moins de 14 ans 6% (près de 2 000 personnes). Les Afghans (17%, soit environ 5 300 personnes) sont restés la principale nationalité des demandeurs d'asile considérés comme MNA dans l'UE. Près de 1 sur 3 a introduit une demande d'asile en Italie.

En 2017, le nombre le plus élevé de demandeurs d'asile considérés comme MNA a été enregistré en Italie (avec plus de 10 000 MNA, soit 32% de l'ensemble des MNA enregistrés dans les États membres de l'UE), suivie par l'Allemagne (9 100, 29%), la Grèce (2 500, 8%), le Royaume-Uni (2 200, 7%), l'Autriche (1 400, 4%), la Suède (1 300, 4%) et les Pays-Bas (1 200, 4%). Ensemble, ces sept pays comptaient pour près de 90% de tous les demandeurs d'asile considérés comme des MNA enregistrés dans l'UE. Parmi ces États membres, le nombre de demandeurs d'asile considérés comme MNA a augmenté par rapport à l'année précédente en Italie (avec près de 4 000 MNA supplémentaires en 2017 qu'en 2016, soit +66%) et légèrement en Grèce (100 supplémentaires, soit +4%). En revanche, des baisses ont été enregistrées en Allemagne (26 900 de moins, soit -75%), en Autriche (2 500 de moins, soit -65%), au Royaume-Uni (1 000 de moins, soit -31), en Suède (900 de moins, soit -40%) et aux Pays-Bas (500 de moins, soit -31%). Plus de six jeunes demandeurs d'asile sur dix étaient des MNA en Italie.

Parmi les États membres avec plus de 1 000 demandeurs d'asile considérés comme MNA en 2017, la proportion la plus élevée a été relevée en Italie (où 65% de l'ensemble des demandeurs d'asile de moins de 18 ans étaient non accompagnés), suivie du Royaume-Uni (29%) et des Pays-Bas (28%). La nationalité afghane est la plus représentée.

La plupart des demandeurs d'asile considérés comme MNA dans les États membres de l'UE en 2017 étaient Afghans (17% du nombre total de MNA enregistrés). Parmi les 5 300 Afghans considérés MNA dans l'UE, deux sur cinq étaient enregistrés en Allemagne (2 200). Les Afghans constituaient la principale nationalité des demandeurs d'asile considérés MNA dans neuf États membres de l'UE. L'Érythrée était le deuxième pays de nationalité des demandeurs d'asile considérés comme MNA dans les États membres de l'UE. Sur les 3 100 Érythréens

considérés MNA sollicitant une protection internationale dans les États membres de l'UE, près de la moitié a demandé l'asile en Allemagne (1 500).

- *2018, 19 700 demandeurs d'asile sollicitant une protection internationale dans les États membres de l'Union européenne (UE) étaient considérés comme des MNA.*

Cela représente une diminution de plus d'un tiers par rapport à 2017 (31 400) et un retour à un niveau inférieur à celui enregistré en 2014 (23 100), date à laquelle une première augmentation avait été enregistrée par rapport à la période 2008-2013 durant laquelle un nombre de demandes relativement constant d'environ 12 000 par an avait été enregistré.

En 2018, au niveau de l'UE, les MNA représentaient 10% de l'ensemble des demandeurs d'asile âgés de moins de 18 ans. Une majorité de ces MNA étaient des garçons (86%). Trois-quarts étaient âgés de 16 à 17 ans (soit 14 800 personnes), tandis que ceux âgés de 14 à 15 ans représentaient 17% des MNA (3 400 personnes) et ceux de moins de 14 ans 7% (1400 personnes). Plus de la moitié des demandeurs d'asile considérés comme MNA dans l'UE en 2018 étaient citoyens d'un des 6 pays suivants : Afghanistan (16%), Érythrée (10%), Pakistan et Syrie (7% chacun) ainsi que Guinée et Irak (6% chacun). Quatre MNA sur 10 ont introduit leur demande d'asile en Allemagne ou en Italie.

En 2018, le nombre le plus élevé de demandeurs d'asile considérés comme MNA a été enregistré en Allemagne (avec 4 100 MNA, soit 21% de l'ensemble des MNA enregistrés dans les États membres de l'UE), suivie de l'Italie (3 900, 20%), du Royaume-Uni (2 900, 15%) et de la Grèce (2 600, 13%). Parmi les États membres avec plus de 1 000 demandeurs d'asile considérés comme MNA en 2018, ce nombre a augmenté le plus par rapport à l'année précédente au Royaume-Uni (700 MNA supplémentaires en 2018 par rapport à 2017, soit + 30%), devant la Grèce (200 MNA supplémentaires en 2018 par rapport à 2017, soit + 8%). En revanche, les plus fortes baisses parmi les États membres avec plus de 1 000 demandeurs d'asile ont été enregistrées en Italie (6 100 MNA de moins en 2018 par rapport à 2017, soit - 61%) et en Allemagne (en baisse de 5 000, soit - 55%).

Plus de la moitié des demandeurs d'asile de moins de 18 ans étaient non accompagnés en Slovaquie et en Bulgarie.

En 2018, la proportion la plus élevée de demandeurs d'asile considérés comme mineurs non accompagnés a été relevée en Slovénie (70%) et en Bulgarie (57%), suivies du Royaume-Uni (31%), de la Roumanie (25%), de Chypre (24%) ainsi que du Danemark, des Pays-Bas et de la Slovaquie (22% chacun). Plus de la moitié des MNA étaient citoyens de l'un de ces 6 pays : Afghanistan, Érythrée, Pakistan, Syrie, Guinée ou Irak

Parmi les 3 200 Afghans considérés comme MNA dans l'UE en 2018, près de la moitié étaient enregistrés dans deux pays : la Grèce (800 demandeurs) ou l'Allemagne (700). Les Afghans constituaient la principale nationalité des demandeurs d'asile considérés comme MNA dans huit États membres de l'UE.

Sur les 2 000 Érythréens considérés comme MNA sollicitant une protection internationale dans les États membres de l'UE en 2018, 3 sur 10 ont demandé l'asile au Royaume-Uni (600) tandis que sur les 1400 Pakistanais 6 sur 10 ont demandé l'asile en Grèce (800). Sur les 1 300 Syriens considérés comme MNA, 3 sur 10 ont été enregistrés en Grèce (400), tandis que sur les 1 200 Guinéens plus de 70% ont demandé l'asile en Allemagne (500) ou en Italie (400). Plus de la moitié des 1 100 Irakiens considérés comme MNA ont demandé l'asile au Royaume-Uni (300) ou en Allemagne (300).

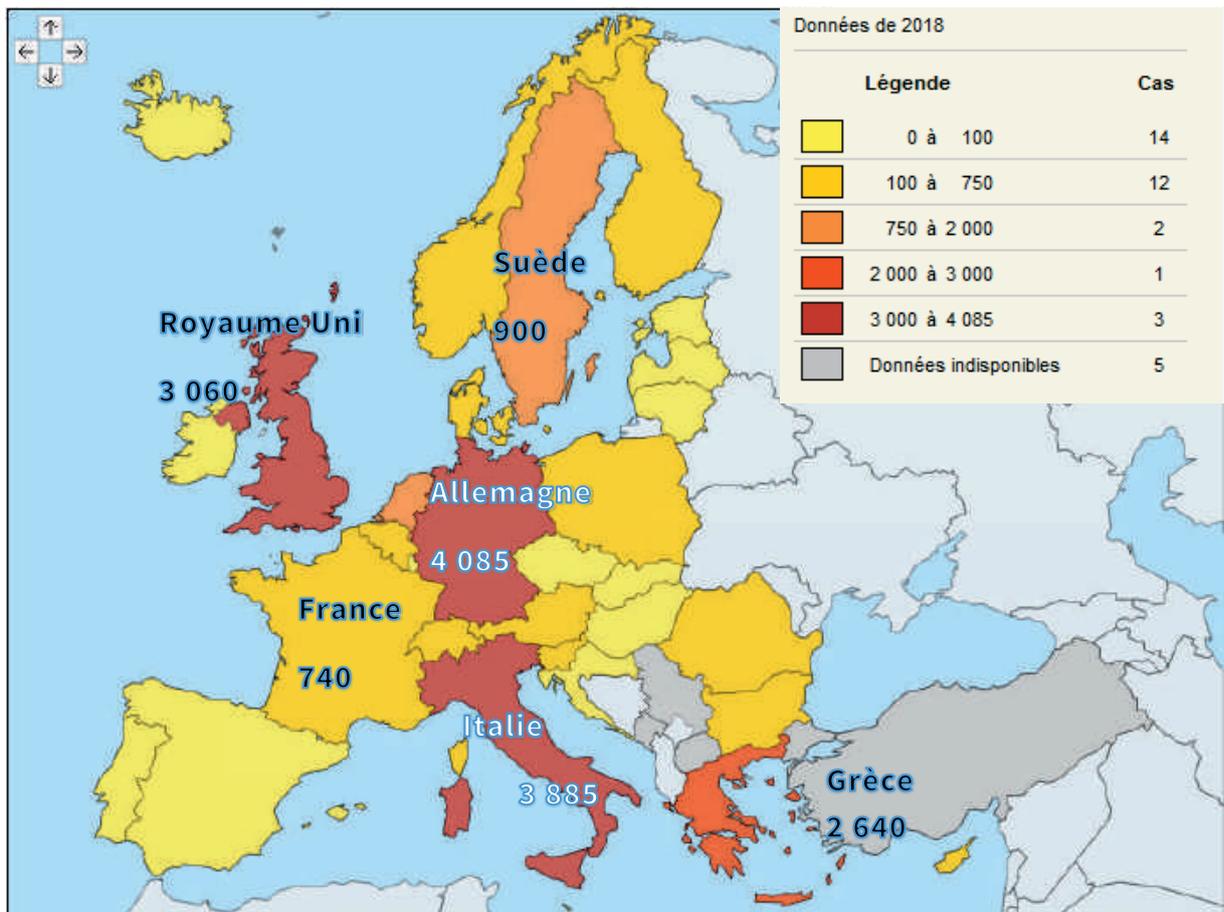


Figure 1 : 2018, nombre de MNA demandeurs d'Asile par pays de l'UE (sources Eurostat)

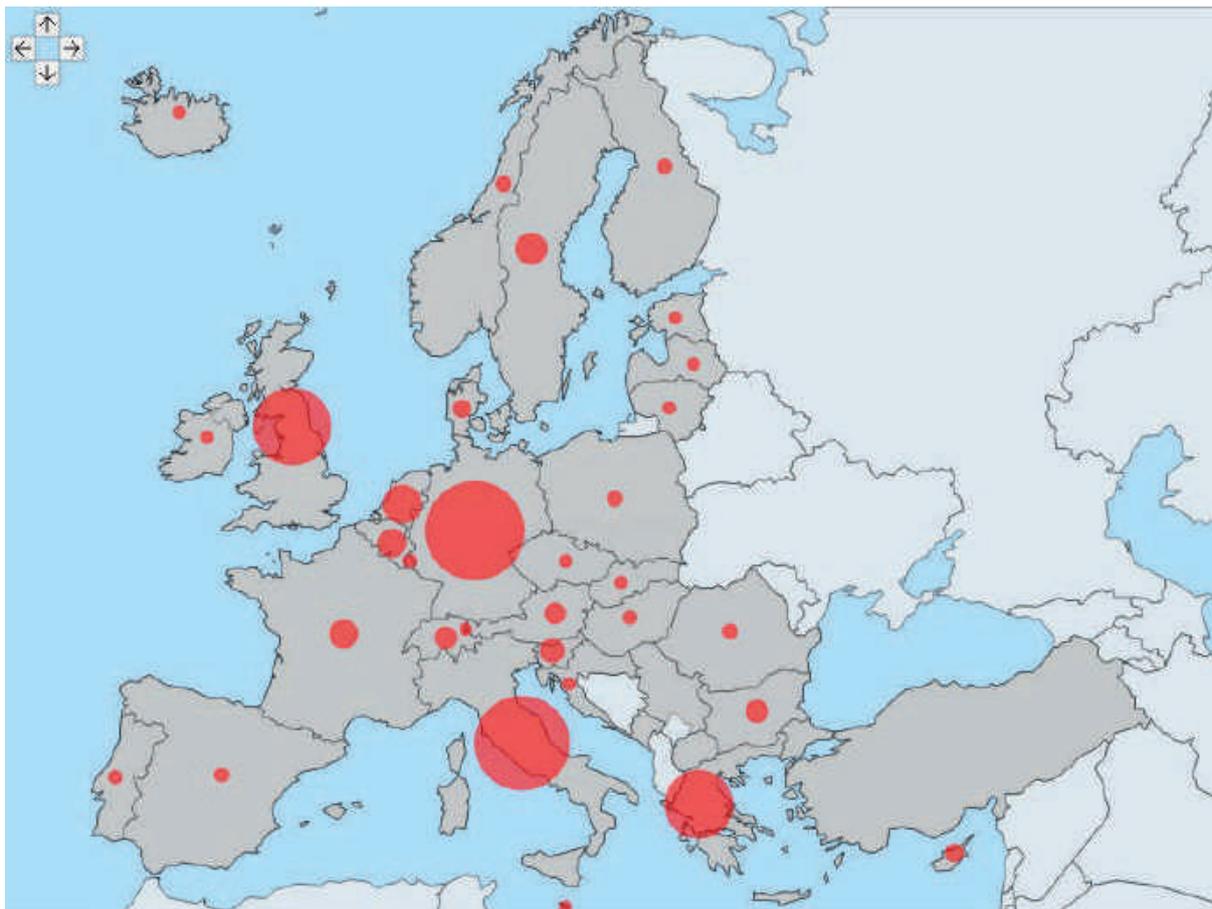


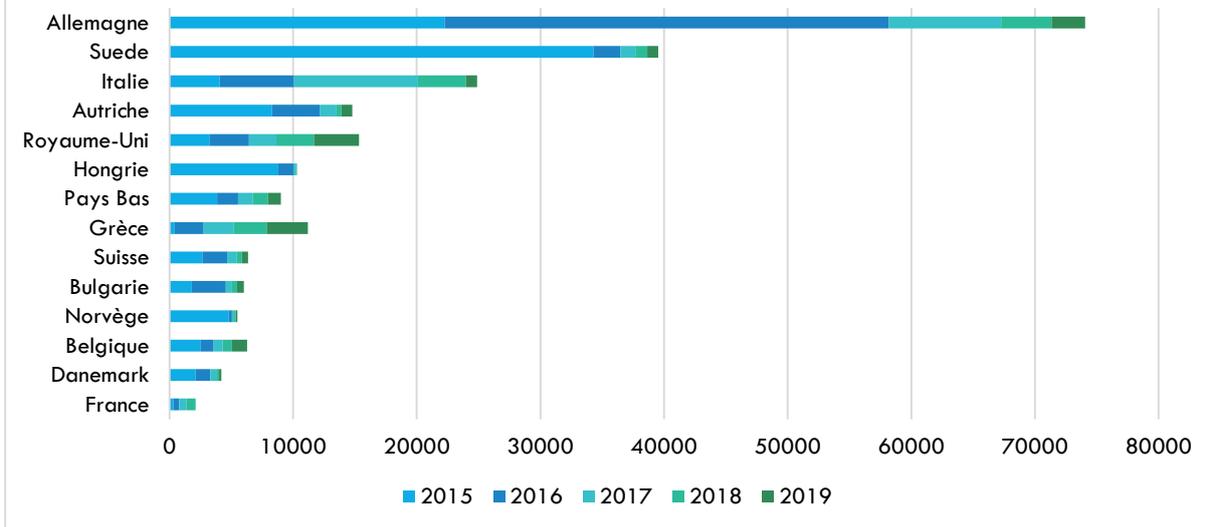
Figure 2 : comparaison par pays, des MNA demandeurs d'Asile en 2018 (sources Eurostat)

Depuis 2015, parmi les États qui accueillent le plus de MNA, sur l'ensemble des MNA enregistrés dans les États membres de l'UE, on compte l'Allemagne 33%, suivie de la Suède, 18%, l'Italie 20%, de la Grèce 13%, l'Autriche 6% et du Royaume-Uni 5%.

Nombre de M.N.A demandeurs d'Asile entre 2015 et 2019 en Europe

source: EUROSTAT

https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyunaa&lang=fr

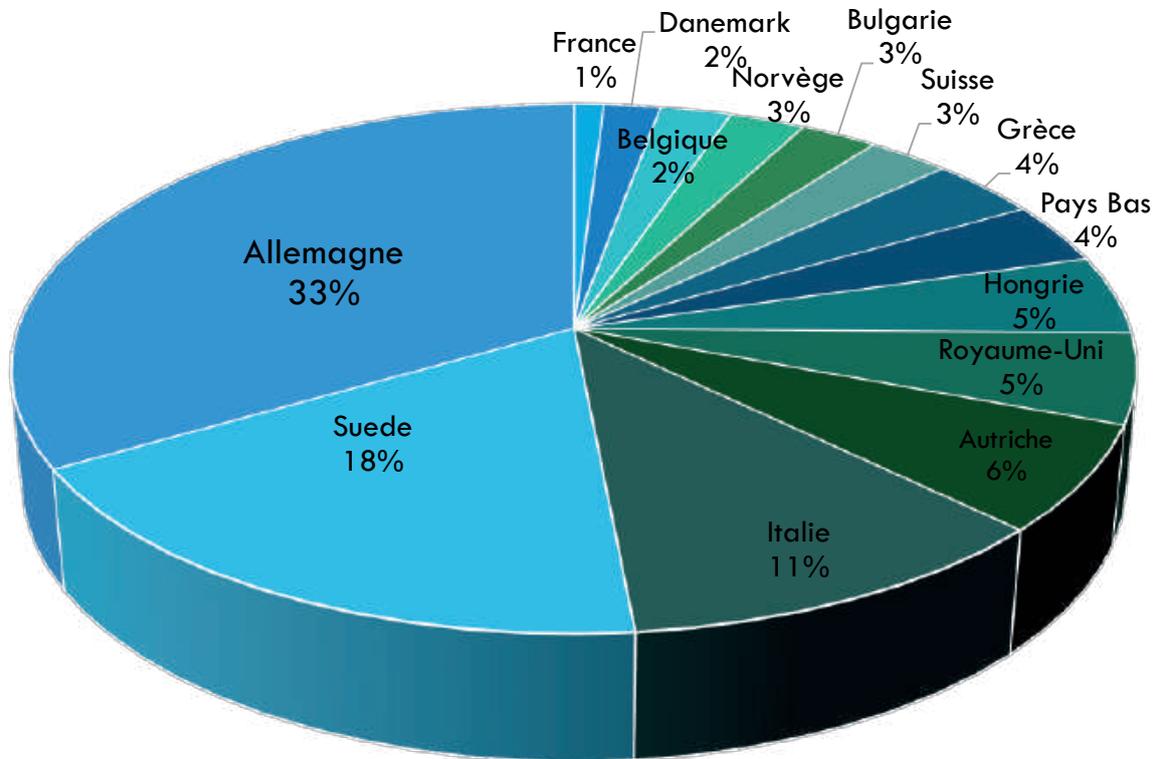


La France se situe parmi les pays où un faible nombre de MNA sollicite l'asile. Cette situation peut s'expliquer au regard de la nature des interventions de l'Aide Sociale à l'Enfance qui privilégie une protection globale du mineur pouvant aller jusqu'à 21 ans, la nécessité de l'asile apparaissant dès lors comme secondaire. La culture professionnelle des travailleurs sociaux en Protection de l'Enfance n'avait pas intégré jusqu'à maintenant, la dimension de l'asile comme un cadre pérenne de protection d'autant que pour ce faire, les mineurs concernés doivent bénéficier d'une tutelle, faute de représentants légaux, pour déposer des dossiers de demande d'asile recevables. Enfin, dans un système d'accueil et d'information hétérogène, la faiblesse ou la nature parcellaire et incomplète des indications fournies aux MNA par les services sociaux y compris aux jeunes migrants qui se sont présentés comme mineurs et qui ont été déboutés de la minorité, peut expliquer également le faible nombre de demandes enregistrées sur le sol français.

Répartition par pays des M.N.A demandeurs d'Asile entre 2015 et 2019

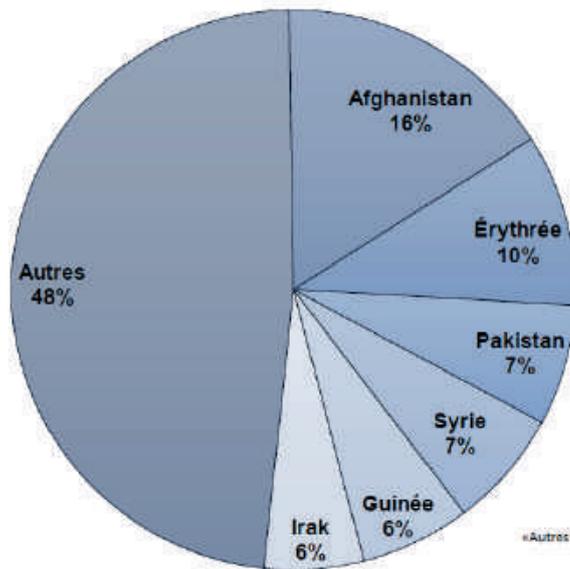
source: EUROSTAT

https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyunaa&lang=fr



Les mineurs qui migrent en Europe ne présentent pas de profils similaires aux adultes. À la différence des réfugiés en provenance essentiellement de Syrie, pays en guerre, les MNA demandant l'asile sont pour près de la moitié d'entre eux originaires d'Afghanistan.

Demandeurs d'asile considérés comme mineurs non accompagnés dans l'UE, 2018
 (nombre de demandeurs par pays de nationalité part dans le total UE)



Total	19 740
Afghanistan	3 200
Érythrée	1 960
Pakistan	1 375
Syrie	1 345
Guinée	1 245
Irak	1 125
Autres	9 495

«Autres» fait référence à toutes les autres citoyennetés non présentes dans le graphique.

ec.europa.eu/eurostat

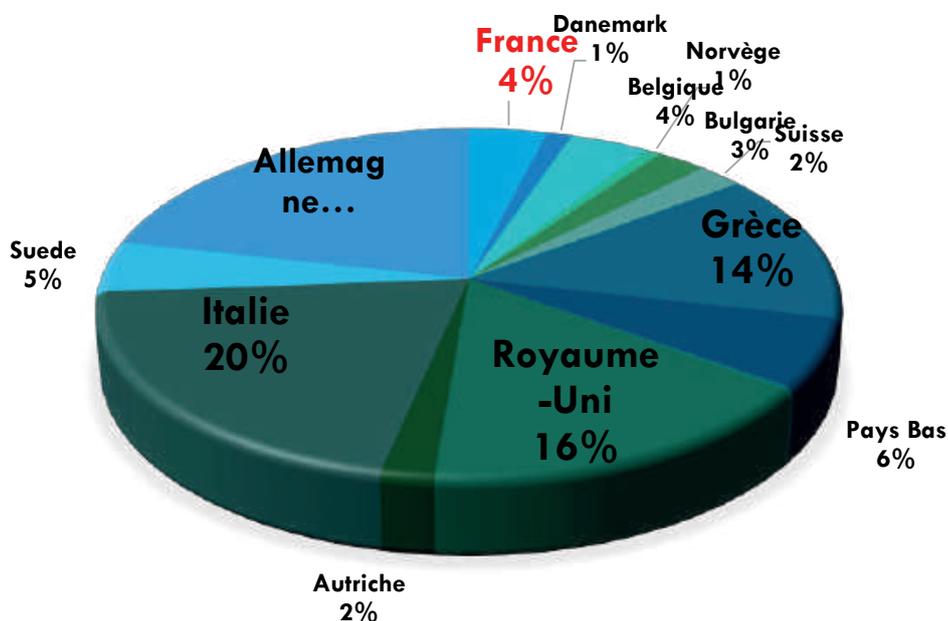
Les données sources sont consultables [ici](#).

ec.europa.eu/eurostat

Répartition par pays des MNA demandeurs d'asile en 2018

source : eurostat

[HTTPS://APSSO.EUROSTAT.EC.EUROPA.EU/NUI/SHOW.DO?DATASET=MIGR_ASYUNAA&LANG=FR](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=MIGR_ASYUNAA&lang=fr)



Le phénomène migratoire observé pour ces jeunes ne constitue pas un phénomène strictement européen, mais tend à recouvrir une réalité plus large à l'échelle internationale. De la même manière, les MNA qui traversent la frontière entre les États-Unis et le Mexique sont de plus en plus nombreux.

Aux alentours de 102 000 MNA ont été approchés par les services américains de protection de la jeunesse en 2015.²³ Ces mineurs proviennent majoritairement des pays d'Amérique centrale (Salvador, Guatemala, Honduras) et sont en quête d'une vie meilleure aux États-Unis. Avant de tenter la traversée de l'ultime frontière qui les sépare du voisin nord-américain, ces jeunes s'exposent tout comme les MNA en partance pour l'Europe aux dangers nombreux d'un parcours migratoire à hauts risques tout au long de leur voyage vers les États-Unis : maltraitance, traite, esclavage, vie de rue, drogue, etc.

²³ PIERCE Sarah, 2015, « Unaccompanied child migrants in U.S. communities, immigration court, and schools », Issue Brief, Migration policy institute, 23 p.

2.2 La situation française : données démographiques

Plusieurs sources de données ont été mobilisées pour les besoins de cette étude. Elles proviennent de la Drees, la DPJJ, l'Insee (estimation de population au 1^{er} janvier 2019, résultats arrêtés fin 2017), le ministère de la Justice et l'ONPE.

2.2.1 La DREES : données de suivi de la protection de l'enfance

L'enquête Aide sociale de la DREES constitue la principale source de données concernant les mesures de protection de l'enfance. Chaque année, la DREES recueille auprès des conseils départementaux des données sur les bénéficiaires des aides sociales, les dépenses et les personnels de l'action sociale et médico-sociale. Plusieurs volets de cette enquête sont utilisés dans cette étude.

- **Le type de mesures mises en place** (action éducative à domicile ou en milieu ouvert, placement),
- **Le nombre d'enfants confiés à l'ASE,**
- **Le type de placements** (famille d'accueil, établissement, etc.).

Parmi les données chiffrées transmises par les départements concernant les bénéficiaires des différentes aides sociales qu'ils mettent en œuvre, nous nous sommes intéressés aux données agrégées des actions éducatives, placements à l'ASE, nombre de mesures et caractéristiques des bénéficiaires (sexe, âge et lieu d'hébergement...).

La DREES publie des estimations nationales provisoires sur les bénéficiaires de l'aide sociale à l'automne de l'année n+1 (sur la situation des bénéficiaires au 31 décembre de l'année n). Les données détaillées par département sont diffusées au premier trimestre n+2 sur le site www.data.drees.sante.gouv.fr.

- **Les dépenses d'aide sociale**

L'enquête se fonde sur la nomenclature comptable M52, utilisée par les départements. Elle collecte des informations issues des comptes administratifs des départements, sur chacun des champs de l'aide sociale et pour chaque prestation. Les données collectées sont

confrontées depuis 1998 aux comptes administratifs transmis à la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP)

Les données sont également rapprochées de **l'enquête de l'Observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS)** sur les dépenses des départements. Cette dernière enquête repose sur un échantillon d'une quarantaine de départements volontaires afin de disposer d'une estimation nationale avancée des dépenses d'aide sociale.

Le travail de retraitement des comptes demandé aux départements dans le cadre de **l'enquête et les contrôles réalisés par la DREES** dans un second temps, assurent une meilleure comparaison interdépartementale que l'utilisation de données comptables uniquement, par ailleurs non élaborées à cette fin. Le volet consacré aux dépenses de l'enquête Aide sociale de la DREES est donc indispensable dans le dispositif statistique public sur les politiques sociales des départements. Il constitue la seule source mettant à disposition les données de l'ensemble des dépenses sociales, ventilées avec ce niveau de détail, comparables entre départements et avec des séries chronologiques anciennes.

L'enquête auprès des établissements et services de la protection de l'enfance (ES-PE)

L'enquête ES « protection de l'enfance » est réalisée tous les quatre ou cinq ans par la DREES, en lien avec les directions régionales du ministère chargé des Affaires sociales. Elle s'intéresse à l'activité des établissements et services de l'Aide Sociale à l'Enfance et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, au personnel en fonction et au profil des enfants et jeunes adultes accueillis dans ces structures. Les derniers résultats disponibles sont ceux de l'édition 2012. (Une nouvelle édition de l'enquête a eu lieu en 2018 sur l'année 2017 dont les premiers résultats devaient être mis à disposition au quatrième trimestre 2019, ne sont pas accessibles au moment de la rédaction du présent rapport.)

Le RAPPORT INTERINSPECTIONS 2019²⁴ pointe que la problématique des populations migrantes, et surtout celle des MNA concentre l'attention et les moyens :

« La réponse aux besoins des enfants en danger s'inscrit dans le contexte de l'augmentation récente et importante du nombre des enfants étrangers privés de la protection de leur

²⁴ p.18 RAPPORT INTERINSPECTIONS IGAS N°2018-047R / IGAENR N°2019-003 / IGEN N°2019-003

famille, les « mineurs non accompagnés » (MNA) qui relèvent eux aussi de la protection de l'enfance et sont pris en charge par l'ASE. Le nombre de personnes se présentant comme MNA qui, au début des années 2010, ne dépassait pas quelques milliers a fortement cru ensuite et particulièrement depuis 2015-2016, entraînant une augmentation de la charge incombant aux départements. On dénombrait 14 908 MNA entre le 1er janvier et le 31 décembre 2017 contre 8054 en 2016 soit 85 % d'augmentation sur la seule dernière année 2015. La répartition des MNA entre les départements qui dépend du volume et de la structure de la population fait peser une charge très importante sur certains départements déjà soumis à des tensions en matière d'ASE. L'ampleur de la tâche est minorée par ces chiffres qui ne concernent que les MNA « reconnus », alors même que les services du département doivent procéder aux investigations nécessaires à l'évaluation de la situation de toutes les personnes se déclarant MNA. »

2.2.2. L'Observatoire National de la Protection de l'Enfance et sa mission de consolidation des données de la protection de l'enfance

Créé par la loi n°2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance, l'Observatoire National de la Protection de l'Enfance (ONPE) a pour mission principale la mise en cohérence de données chiffrées portant sur la protection de l'enfance. Selon le code de l'action sociale et des familles (CASF) : « L'Observatoire National de la Protection de l'Enfance contribue au recueil et à l'analyse des données et des études concernant la protection de l'enfance, en provenance de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations œuvrant en ce domaine. Il contribue à la mise en cohérence des différentes données et informations, à l'amélioration de la connaissance des phénomènes de mise en danger des mineurs. » En matière d'information statistique, l'activité de l'ONPE comporte une publication annuelle sur les chiffres clés en protection de l'enfance et des travaux de méthode faisant le point sur l'information disponible sur certains sujets.

Les chiffres clés publiés sous double timbre **ONPE DREES** sur la protection de l'enfance comportent notamment :

- Une estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs pris en charge par la protection de l'enfance. Cette estimation est calculée à partir des données de la DREES sur les mesures en protection de l'enfance, de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et du ministère de la Justice concernant l'activité civile des tribunaux pour enfants. Ces sources sont mises en cohérence et retraitées de façon à obtenir un nombre d'individus (sachant qu'un même individu peut faire l'objet, au cours d'une année, de plusieurs mesures).
- Une estimation du nombre de mineurs ayant fait l'objet de la saisine d'un juge des enfants en protection de l'enfance, à partir de données du ministère de la Justice.
- Une estimation des dépenses en protection de l'enfance. Ces données reposent sur l'enquête annuelle de la DREES auprès des conseils départementaux sur l'aide sociale à l'enfance.

Méthodologie de l'ONPE pour l'estimation du nombre de mineurs et jeunes majeurs suivis

L'estimation nationale du nombre de mineurs et de jeunes majeurs suivis en protection de l'enfance repose sur l'exploitation par l'ONPE de trois sources de données en protection de l'enfance :

- Le nombre de prestations ou mesures d'aide sociale à l'enfance (ASE) en cours au 31 décembre, par département et selon les différents types de prise en charge, issu de l'enquête annuelle de la Drees sur les bénéficiaires de l'aide sociale départementale.
- Le nombre de mesures judiciaires (milieu ouvert et placement) en cours au 31 décembre, par département, recensé par la DPJJ.
- Le nombre de mineurs suivis par le juge des enfants au 31 décembre, par département, données recueillies par le ministère de la Justice à partir des données sur l'activité civile des tribunaux pour enfants.

Estimation pour les mineurs

Afin de tenir compte des éventuelles « doubles mesures » dont peuvent bénéficier les mineurs, l'ONPE rapporte le nombre de mesures décidées par la justice qui sont en cours au 31 décembre (à partir des sources Drees et DPJJ) aux données des tableaux de bord des tribunaux pour enfants. Le taux de double mesure est estimé comme la part des mineurs bénéficiant de plus d'une mesure judiciaire en cours au 31 décembre. Il est appliqué, par défaut, à l'ensemble des prestations ou mesures, qu'elles soient administratives ou judiciaires, afin d'estimer le nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une prestation ou mesure en protection de l'enfance au 31 décembre. Cette estimation est réalisée uniquement à l'échelon national.

Estimation pour les jeunes majeurs

Jusqu'au neuvième rapport de l'ONPE au Gouvernement et au Parlement (mai 2014), le nombre de jeunes majeurs était estimé sur le même modèle que le nombre de mineurs. Cependant, puisqu'il n'y a quasiment plus de mesures judiciaires aujourd'hui, il n'est plus

pertinent d'appliquer un taux de double mesure pour les jeunes majeurs. Le nombre de jeunes majeurs suivis en protection de l'enfance est aujourd'hui considéré comme équivalent au nombre de prestations jeunes majeurs.

Les sources de données utilisées

- Drees (sous la direction d'Isabelle Leroux). L'aide et l'action sociale en France, édition 2018. Paris : Drees (Panoramas de la Drees : social), octobre 2018. Disponible en ligne : <https://drees.solidaritesante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/l-aide-et-l-actionsociales-en-france-edition-2018>.

- Institut National de la Statistique et des Études Économiques (Insee). Estimations de population au 1er janvier 2017 (résultats provisoires arrêtés fin 2017).

- o Ministère de la Justice. Activité civile des tribunaux pour enfants en 2017.
- o Ministère de la Justice. Nombre de jeunes présents au 31 décembre 2017 en placement et milieu ouvert civils.
- o ONPE. Neuvième rapport au Gouvernement et au Parlement. Paris : ONPE, mai 2014

Outre cette synthèse annuelle (la publication de l'année N concerne les données N-2), l'ONPE remet chaque année, un rapport au Gouvernement et au Parlement. Il comprend des statistiques relatives aux mineurs pris en charge en protection de l'enfance et une analyse qualitative de l'évolution des dispositifs de protection de l'enfance.

Ces données publiées sous double timbre ONPE DREES ne constituent pas les seuls résultats de l'exploitation de l'enquête Aide sociale dans son volet ASE. Cette enquête fournit également des éléments descriptifs sur les mesures et leurs bénéficiaires.

- o **Un état des lieux des mesures d'aide sociale à l'enfance et de leur évolution**

Au 31 décembre 2017, le nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une prestation ou mesure relevant du dispositif de protection de l'enfance est estimé à 308 400 sur la France entière (hors Mayotte), ce qui représente un taux de 21 ‰ des mineurs.

À cette même date, le nombre de jeunes majeurs concernés par une mesure de suivi est estimé à près de 20 600 sur la France entière, ce qui représente 8,7 ‰ des jeunes âgés de 18 à 21 ans, un taux en recul depuis 2013 (- 6 ‰).

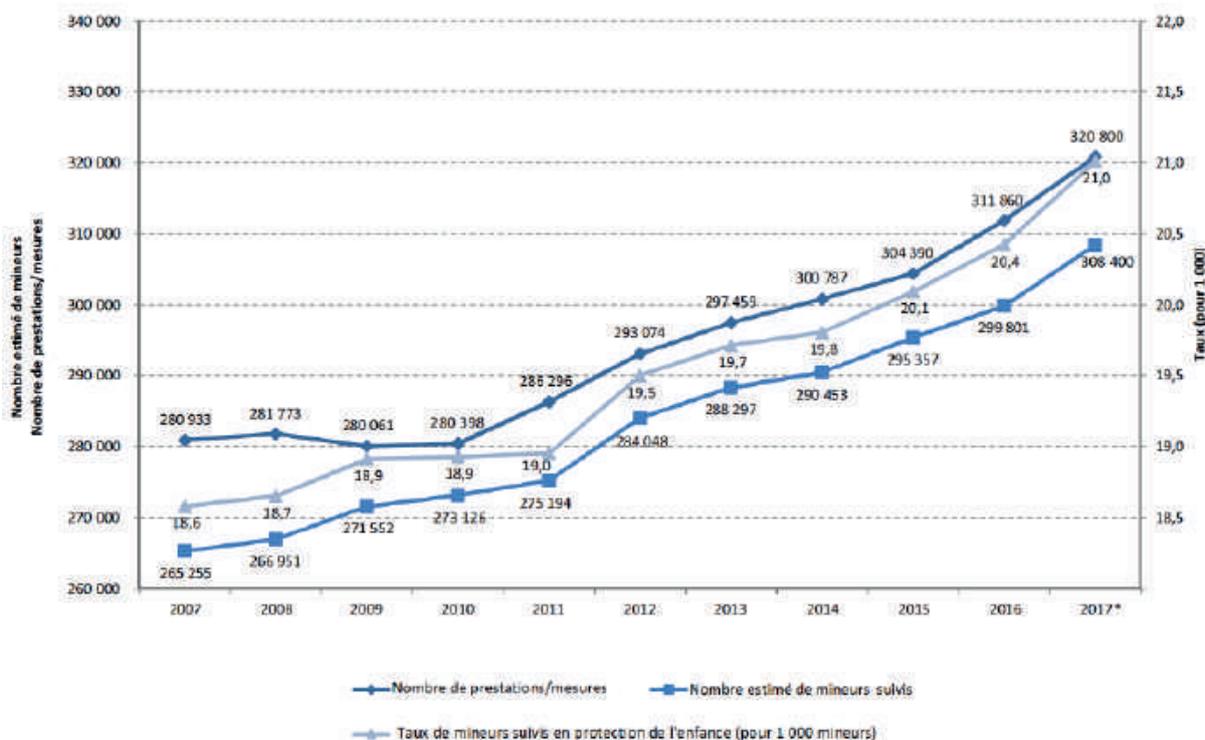


Figure 2 ÉVOLUTION DES SUIVIS DE MINEURS EN PROTECTION DE L'ENFANCE AU 31 DÉCEMBRE (DE 2007 À 2017) mineurs (0-17 ans) faisant l'objet d'au moins une prestation ou mesure en protection de l'enfance, France entière hors Mayotte. Sources : Drees, DPJJ, Insee, ministère de la Justice, calculs ONPE. Source : Drees, DPJJ, Insee (estimation de population au 1er janvier 2019, résultats arrêtés fin 2017), ministère de la Justice, calculs ONPE

En 2017, 104 239 nouveaux mineurs ont fait l'objet d'une saisine d'un juge des enfants, un chiffre qui a connu une très forte croissance en 2017 (+ 12,5 %, contre + 3 % en moyenne entre 2011 et 2016).

Cette augmentation pourrait notamment être mise en lien avec celle concernant les MNA reconnus par décisions judiciaires qui augmente de 85 % (14 908 personnes déclarées MNA en 2017 contre 8 054 en 2016).²⁵

²⁵ ONPE, Treizième rapport de l'ONPE au Gouvernement et au Parlement, p.24

En 2017, les dépenses brutes des départements pour l'aide sociale à l'enfance s'élèvent à 7,934 milliards d'euros pour la France métropolitaine et les départements et régions d'outre-mer (Drom), hors Mayotte²⁶, soit des dépenses en **augmentation de 2 %** par rapport à 2016.

Estimations relatives aux enfants et jeunes majeurs suivis en protection de l'enfance

On observe **une augmentation du nombre de mineurs suivis, une diminution progressive du nombre de jeunes majeurs protégés** et un taux élevé et constant de judiciarisation.

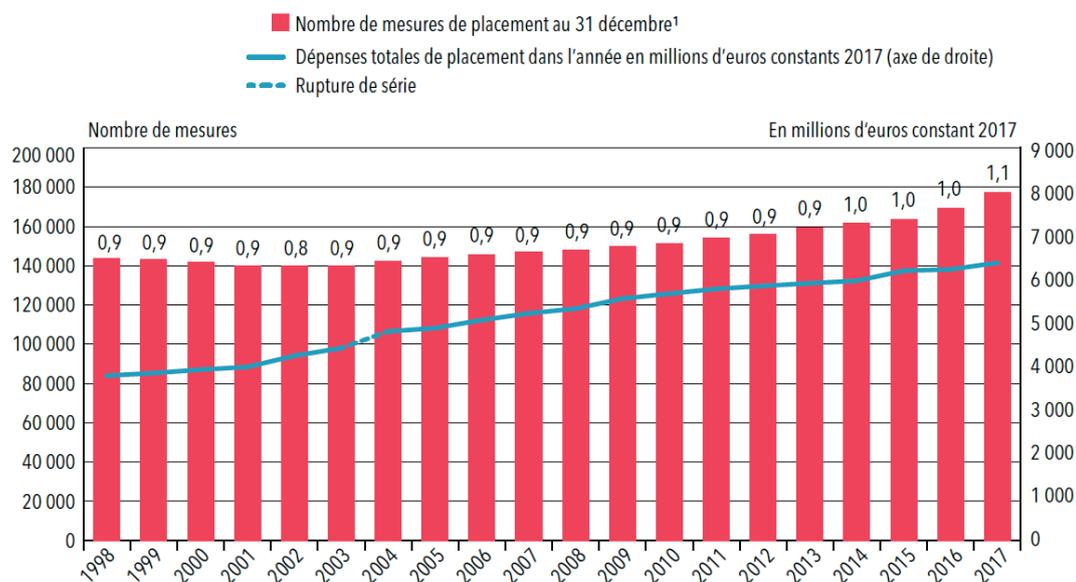
Au 31 décembre 2017, parmi les 344 000 mesures d'aide sociale à l'enfance (ASE) mises en œuvre par les départements un peu plus de la moitié consiste en un accueil en dehors du milieu de vie d'origine.

177 000 mesures de placement sont en cours au titre de l'aide sociale à l'enfance. Ce nombre, tout comme les dépenses associées, n'a cessé d'augmenter depuis la fin des années 1990.

Huit mesures sur dix font suite à une décision d'ordre judiciaire. Une petite moitié des bénéficiaires sont hébergés en famille d'accueil.

²⁶ Volet « dépenses » de l'enquête Aide sociale de la Drees auprès des conseils départementaux.
<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/etudes-et-resultats/article/le-ralentissement-desdepenses-d-aide-sociale-des-departements-se-confirme-en>.

Graphique 1 Évolution du nombre de mesures et de dépenses de placement à l'aide sociale à l'enfance, de 1998 à 2017



Lecture > Au 31 décembre 2017, le nombre de mesures de placement est de 177 000, soit 1,1 mesure de placement pour 100 habitants de moins de 21 ans et le montant total des dépenses de placement s'élève à 6,3 milliards d'euros.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Sources > DREES, enquête Aide sociale ; Insee, estimations provisoires de population au 1^{er} janvier 2018 (résultats arrêtés fin 2018).

Après avoir légèrement diminué entre 1998 et 2002, ce nombre a continûment augmenté : + 27 % entre 2002 et 2017 (graphique 1), alors que la hausse de la population âgée de moins de 21 ans n'a été que de 2% au cours de cette période. La hausse annuelle de près de 5 % entre 2016 et 2017 est la plus forte observée depuis 2002 et confirme la tendance entamée l'année précédente.

Les MNA²⁷

L'augmentation du nombre de MNA au cours des années 2015-2017 semble être la principale cause de cet accroissement, même si leurs effectifs représentent une faible part de l'ensemble des enfants accueillis à l'ASE – de l'ordre **d'un enfant sur six**.

²⁷ Les mineurs et les jeunes majeurs accueillis à l'aide sociale à l'enfance, L'aide et l'action sociales en France > édition 2019 > DREES p.163 à 170

L'enquête Aide sociale de la DREES interroge, depuis 2013, les conseils départementaux sur le nombre de mineurs isolés étrangers (MIE), puis de MNA pris en charge par le service ASE de leur département.

Fin 2013, sur la France entière (hors Mayotte), l'effectif des MNA pris en charge par les services de l'ASE est **estimé à environ 10 000** et fin **2017, à environ 28 000**. Sur le champ des départements ayant fourni des données en 2013 et en 2017, le taux de croissance est de 165 % entre ces deux années. Entre fin 2016 et fin 2017, ce taux est de 45 %.

Si on fait l'hypothèse que la population des MNA est bien dénombrée parmi l'ensemble des enfants et jeunes majeurs accueillis à l'ASE, la proportion de MNA représente alors, en 2017, 16 % de cette dernière, parmi les départements répondants. Sur le champ des départements ayant fourni les informations à la fois en 2013 et en 2017, cette part de 7 % en 2013 atteint également près de 17% en 2017.

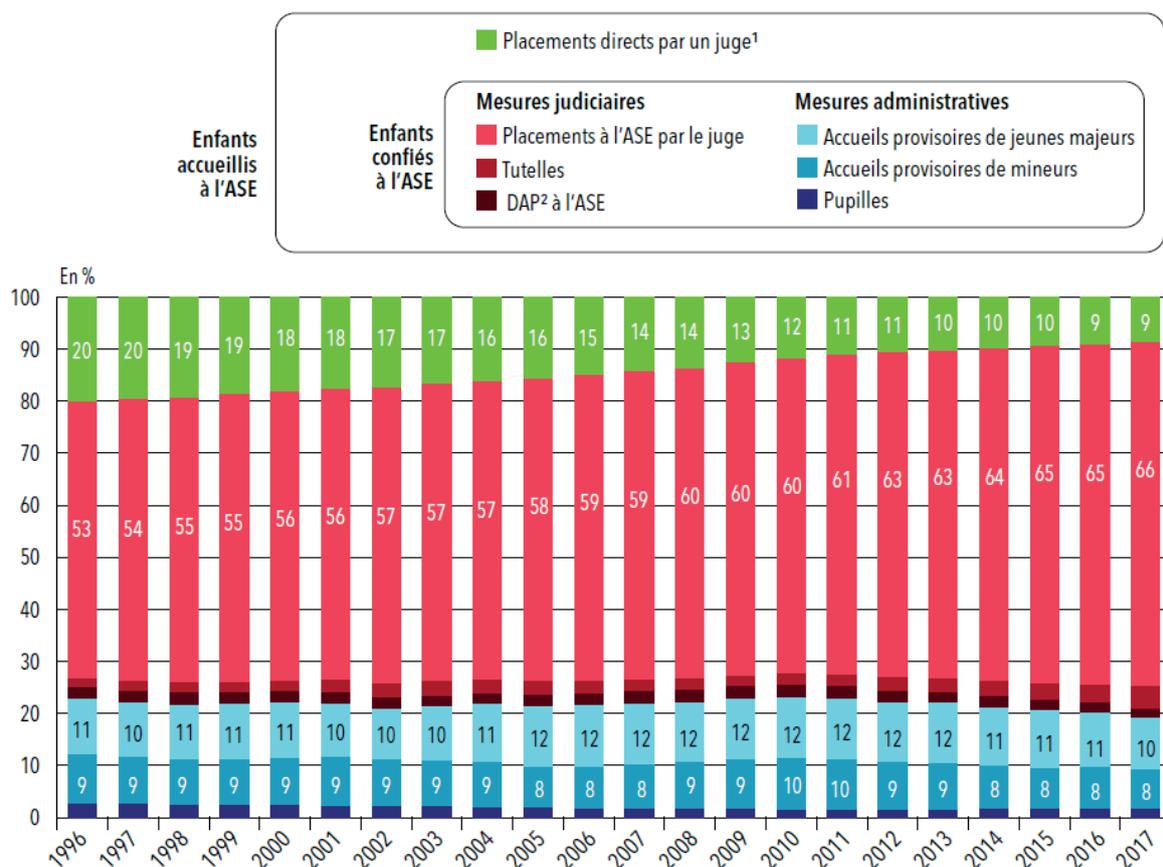
En effet, le taux de croissance du nombre de MNA atteint 52 % entre 2016 et 2017. En faisant l'hypothèse que l'ensemble des MNA sont bien dénombrés parmi les mesures de placements, le nombre des enfants et jeunes de moins de 21 ans accueillis, hors MNA, a diminué de 1,1 % entre 2016 et 2017.

Évolution des mesures de placement :

Parmi les enfants accueillis à l'ASE, sont distingués ceux qui sont placés directement par le juge, qui définit alors les modalités de placement et pour lesquels le département est uniquement financeur, et ceux qui sont confiés à l'ASE par une mesure administrative ou judiciaire.

Fin 2017, 16 000 enfants sont placés directement par le juge et 162 000 mineurs et jeunes majeurs sont spécifiquement confiés à l'ASE. Si le nombre d'enfants placés directement est presque stable entre 2016 et 2017 (- 0,6 %), la tendance est néanmoins à la baisse régulière depuis une vingtaine d'années (- 3 % par an en moyenne et - 45 % entre 1996 et 2017). En 2017, ils représentent 9 % des enfants accueillis à l'ASE, contre 20 % en 1996 (graphique 2). Une très large majorité d'entre eux sont placés directement auprès d'un tiers digne de confiance (80 %, fin 2017).

Graphique 2 Évolution des mesures de placement au 31 décembre, selon le type de décision, de 1996 à 2017

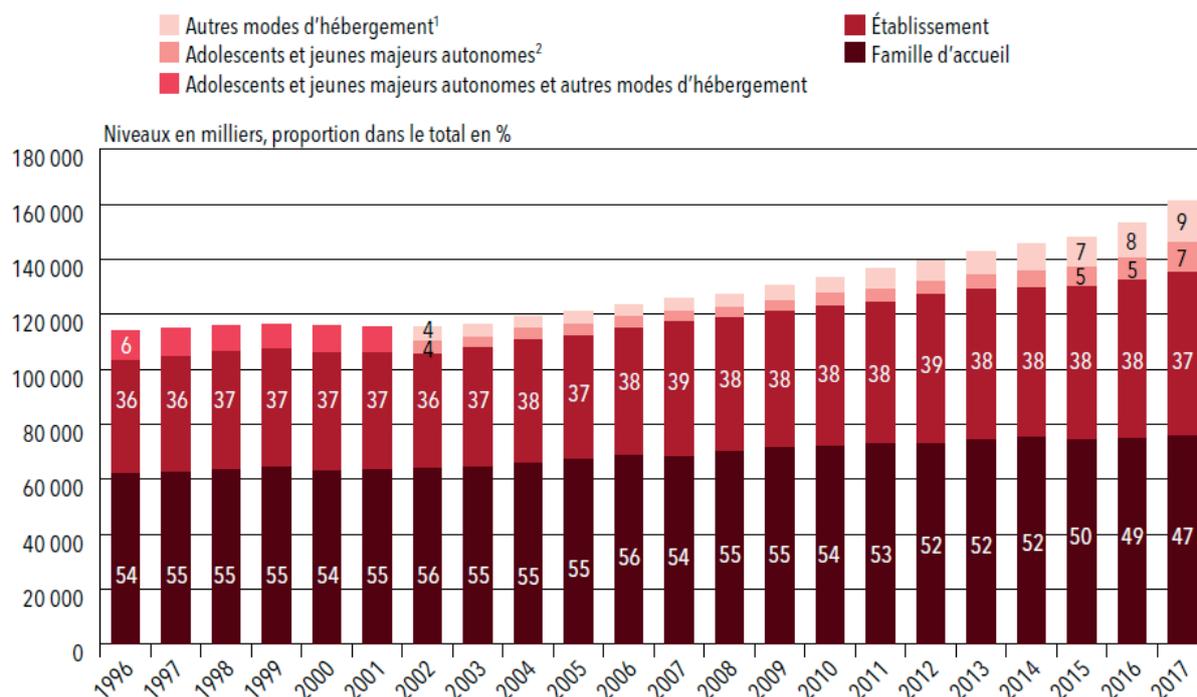


1. Mesures pour lesquelles les services de l'ASE sont uniquement financeurs.
 2. Délégations de l'autorité parentale, y compris retraits partiels de l'autorité parentale.
Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.
Source > DREES, enquête Aide sociale.

Répartition par mode d'hébergement

Les mesures judiciaires concernent 128 000 enfants, soit 79 % de ceux confiés à l'ASE et 72 % de ceux accueillis à l'ASE. Elles correspondent en très grande majorité à des placements à l'ASE par le juge, essentiellement au titre de l'assistance éducative : ces placements représentent plus de neuf mesures judiciaires sur dix, en 2017 comme en 1996.

Graphique 3 Évolution du nombre et de la répartition par mode d'hébergement principal des enfants confiés à l'ASE au 31 décembre, de 1996 à 2017



1. Autres modes d'hébergement : internat scolaire, placement auprès d'un tiers digne de confiance, attente de lieu d'accueil, village d'enfants, placement chez la future famille adoptante, etc.

2. Adolescents et jeunes majeurs autonomes : foyers d'étudiants ou de jeunes travailleurs, en hôtel, en location, etc.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Source > DREES, enquête Aide sociale.

Les dépenses d'ASE par bénéficiaire varient du simple au triple selon les départements

En 2017, les dépenses de placement s'élèvent à 6,3 milliards d'euros et représentent 79 % des dépenses brutes totales d'ASE des départements.

La dépense annuelle moyenne par bénéficiaire a ainsi sensiblement augmenté, passant de 26 000€ en 1998 (en euros constants de 2017) à 36 500 € par an et par bénéficiaire en 2017.

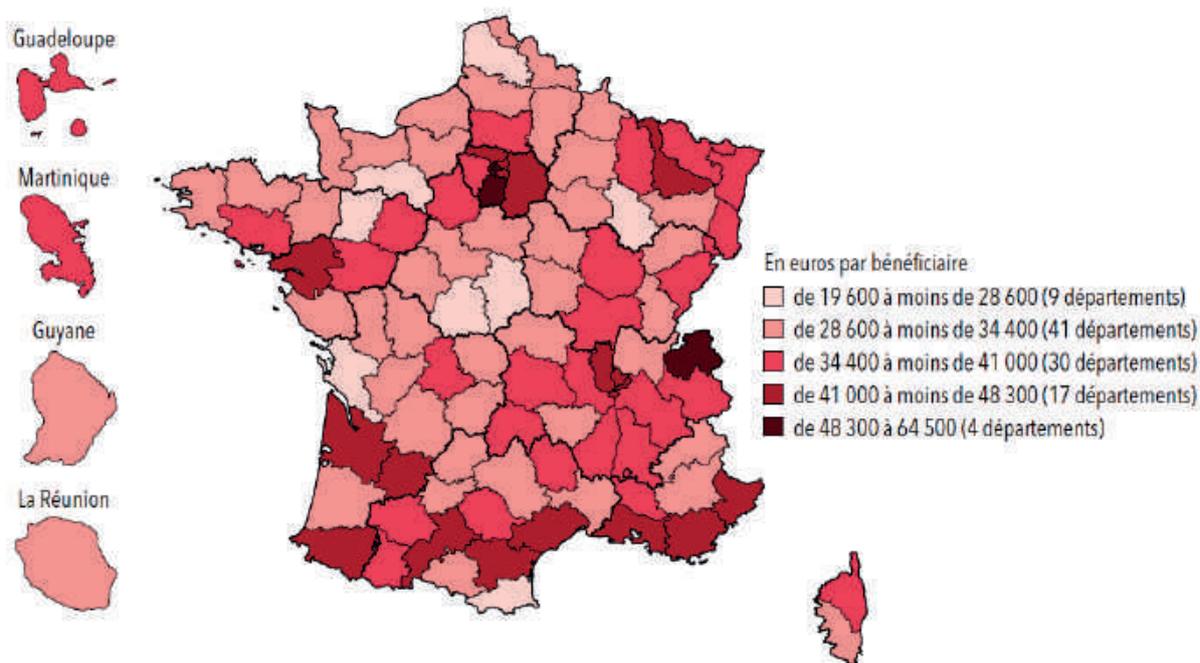
Néanmoins, **depuis 2015, la hausse du nombre de bénéficiaires est supérieure à celle des dépenses.** Entre 2016 et 2017, le nombre de bénéficiaires et les dépenses associées ont augmenté respectivement de 4,8 % et de 2,5 %.

Les dépenses d'ASE diffèrent d'un département à l'autre, du fait des disparités de taux de bénéficiaires et de dépenses moyennes par bénéficiaire. La dépense annuelle de placement

par bénéficiaire, de 36 500 € en moyenne, est hétérogène (carte 3). Elle varie de 19 600 à 64 500 €, soit du simple au triple. Ainsi 71 départements présentent des montants compris entre 80 % et 120% du montant médian situé à 34 400 € (soit une fourchette comprise entre 28 600 et moins de 41 000 €). Ces disparités de dépenses départementales peuvent notamment s'expliquer par le poids variable du **recours aux différents modes d'hébergement** (accueil familial ou en établissement notamment) et par les écarts de coûts de ces derniers.

Les dépenses sont globalement plus élevées dans les départements où le recours au placement en établissement est proportionnellement plus important. Par ailleurs, dépenses par bénéficiaire et taux de bénéficiaires sont inversement corrélés. Autrement dit, **plus le nombre de bénéficiaires est élevé, plus la dépense individuelle a tendance en moyenne, à être faible.**

Carte 3 Dépenses totales annuelles brutes de placement par bénéficiaire en 2017



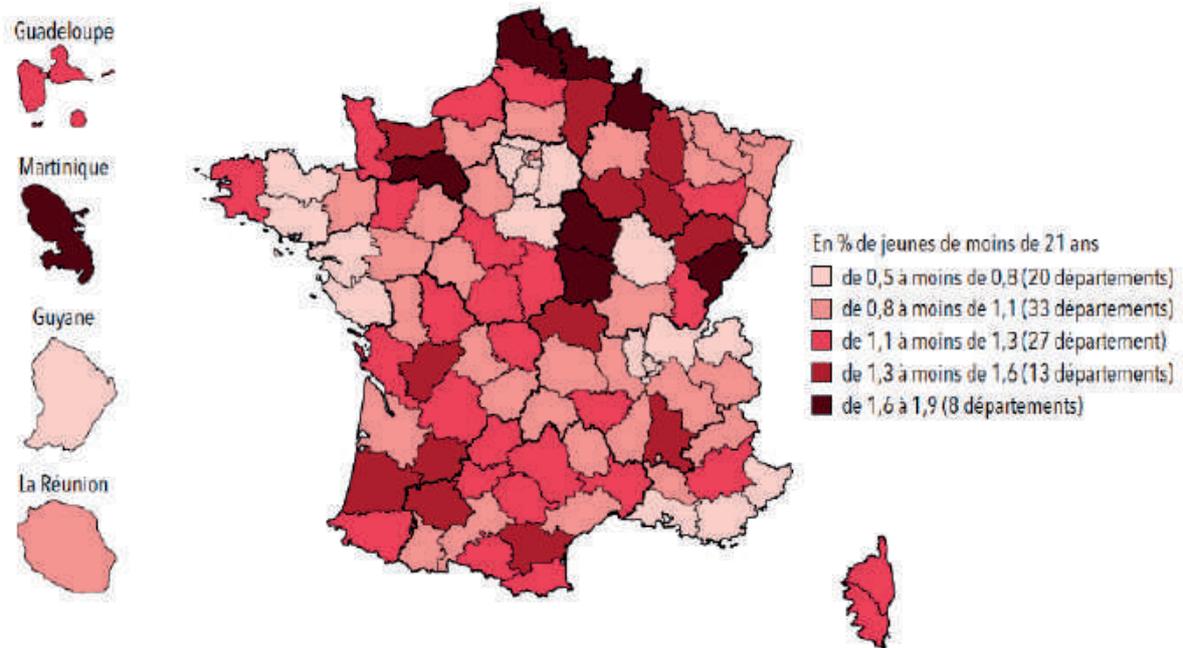
Note > La dépense annuelle moyenne par bénéficiaire est le rapport de la dépense totale de l'année n au nombre moyen de bénéficiaires, calculé comme la demi-somme des bénéficiaires au 31 décembre $n-1$ et des bénéficiaires au 31 décembre n .

Les dépenses par bénéficiaire sont, au niveau national, de 36 500 euros en 2017.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Source > DREES, enquête Aide sociale.

Carte 1 Nombre de jeunes accueillis, pour 100 jeunes de moins de 21 ans, au 31 décembre 2017



Lecture > Au niveau national, le taux de mesures d'accueil est de 1,1 %, au 31 décembre 2017.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Sources > DREES, enquête Aide sociale ; Insee, estimations provisoires de population au 1^{er} janvier 2018 (résultats arrêtés fin 2018).

2.2.3 Les données chiffrées produites par la MMNA de la DPJJ, Ministère de la Justice,

Au sein de la Sous-Direction des Missions de Protection Judiciaire et d'Éducation (SDMPJE), la Mission Mineurs Non Accompagnés (MMNA) **coordonne le dispositif national** de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des MNA. Elle procède à la répartition nationale des personnes reconnues MNA. Elle fait fonctionner la cellule nationale d'appui à l'orientation sous forme de permanences auprès des parquets, juges des enfants et conseils départementaux.

La MMNA est un observatoire des pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement se situant au carrefour des interactions entre les partenaires institutionnels. Elle est un **relais efficace entre les territoires et le ministère de la Justice**. Elle dispose d'une vision globale nationale de l'ensemble des problématiques soulevées par les jeunes migrants.

La mission participe aux politiques publiques concernant les MNA et la lutte contre la traite des êtres humains (TEH), notamment dans le cadre des travaux relatifs à l'élaboration du second plan national dédié publié courant 2019. La MMNA prend également part aux rencontres qui ont régulièrement lieu sur les territoires, rassemblant les conseils départementaux, les juridictions et les autres acteurs engagés dans **l'évaluation et la prise en charge des mineurs non accompagnés**.

La MMNA contribue à la **formation à l'évaluation de la minorité** et de l'isolement dispensée par l'École Nationale de Protection Judiciaire de la Jeunesse et le Centre National de la Fonction Publique Territoriale. Elle apporte un **soutien technique à tous les animateurs de la protection de l'enfance**. Elle intervient et participe activement à la réflexion globale portant sur la situation des MNA tant sur le territoire national que dans un cadre international et européen.

Les données récentes, les chiffres du 1^{er} janvier au 31 décembre 2018

- **17 022** personnes déclarées MNA entre le 1er janvier et le 31 décembre 2018 ont été portées à la connaissance de la cellule.
- **14 908** du 1er janvier au 31 décembre 2017
- **8 054** du 1er janvier au 31 décembre 2016

Après l'augmentation record de 85% en 2017, l'accroissement pour l'année 2018 a été de 14%.

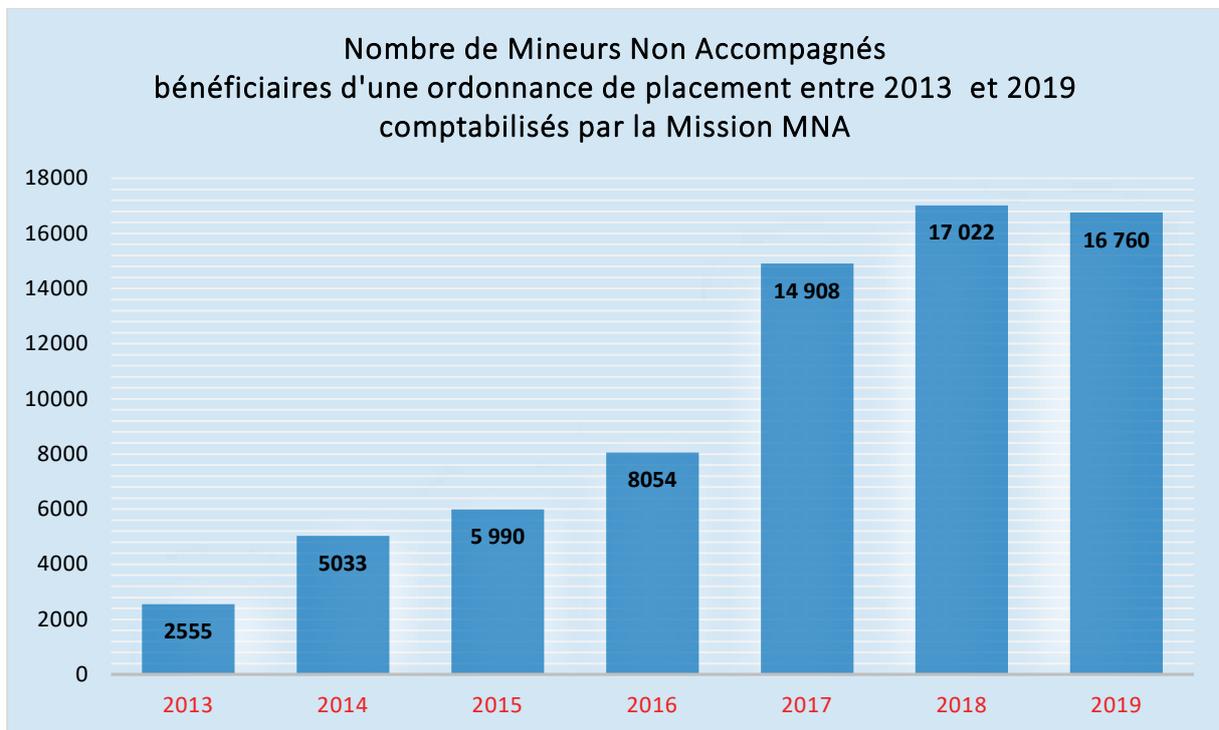


Figure 3 : chiffres consolidés de la MMNA, DPJJ au 31/12/2019

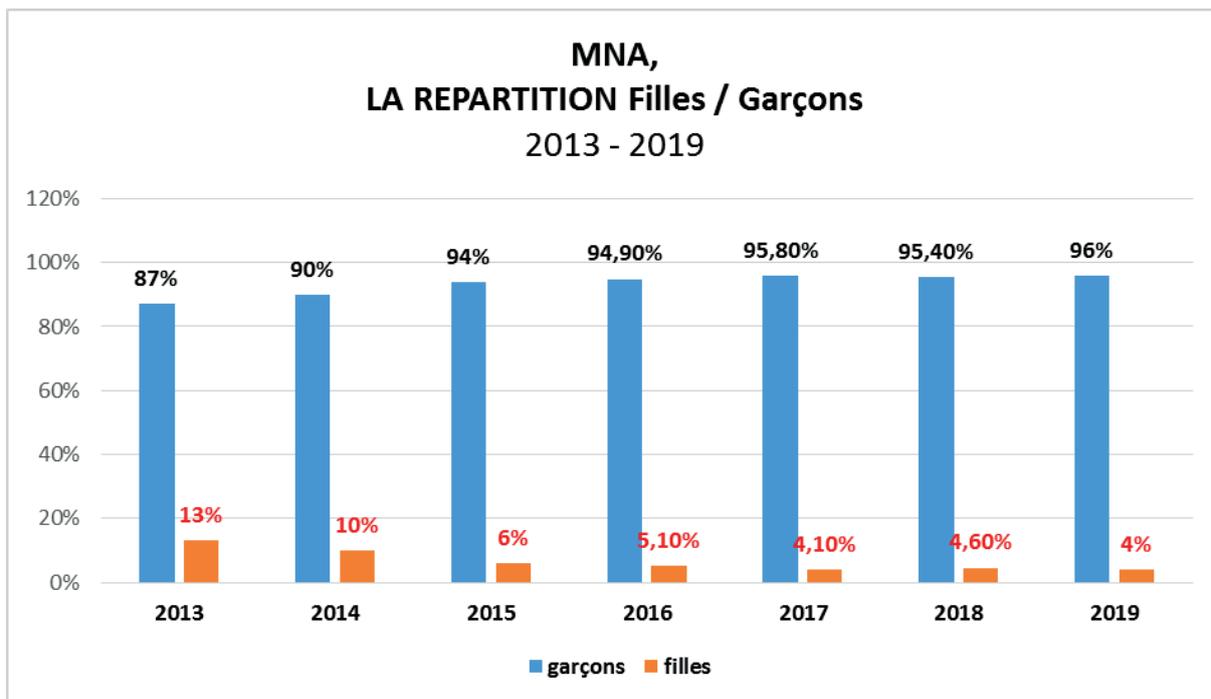
Répartition par genre

* 2017 : 95,8 % de garçons (soit 14 296), et 4,1% de filles (soit 612)

* 2018 : 95,4% de garçons (Soit 16 255) et 4.45% de filles (soit 758)

Il convient s'agissant des jeunes filles, de rappeler que leur vulnérabilité les surexpose aux réseaux des passeurs, réseaux d'exploitation et de traite des êtres humains.

Il est aussi à craindre que les filières qui exploitent les jeunes migrants et migrantes ne fassent obstacle à leur protection par les services de l'aide sociale à l'enfance. Ce constat est partagé par un grand nombre de territoires et d'acteurs (associatifs, conseils départementaux et autorités judiciaires). C'est pourquoi, des actions ciblant la traite des êtres humains se développent sur le territoire, en lien avec l'autorité judiciaire et les conseils départementaux.

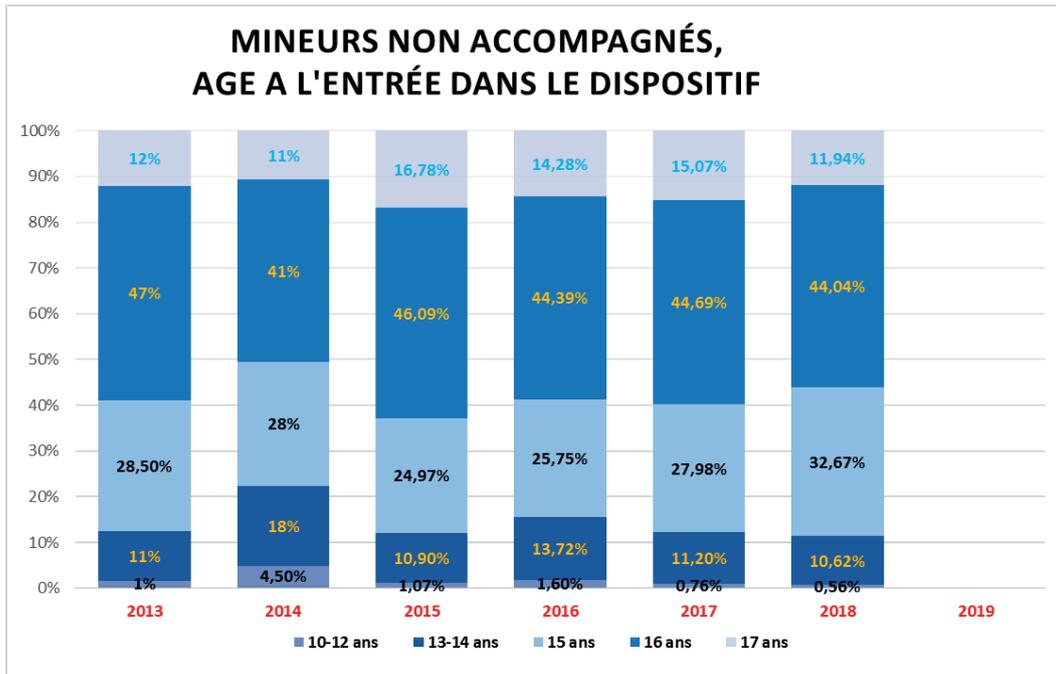


Statistiques issues des données de la MMNA auprès de la DPJJ

Répartition par âge d'entrée dans le dispositif de la protection de l'enfance et son évolution

On a observé pour l'année 2018 une diminution régulière des tranches d'âge les plus basses (10 –14 ans), une stabilisation de la tranche des jeunes de 16 ans et une diminution des jeunes de 17 ans (moins 3.13 %).

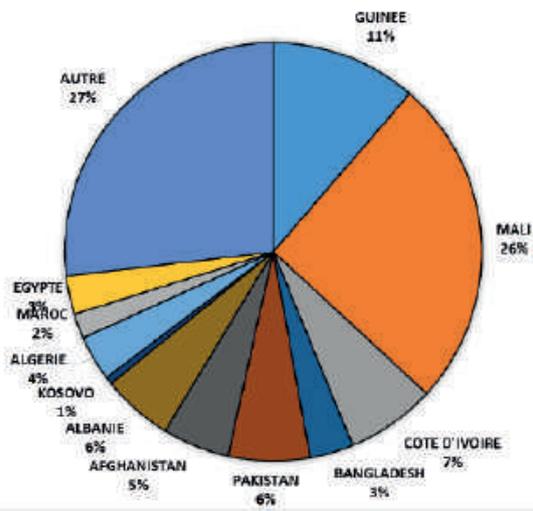
En revanche, la tranche intermédiaire des jeunes de 15 ans progresse de façon constante depuis 2016, représentant en 2018, 32.67% des MNA.



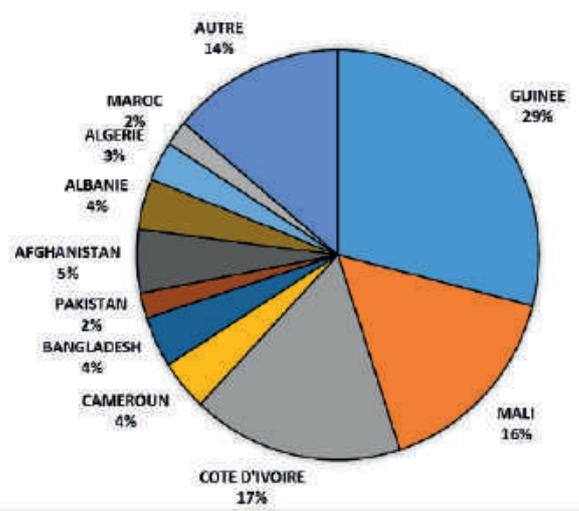
Statistiques issues des données de la MMNA auprès de la DPJJ

Répartition par pays d'origine, tendances et évolutions

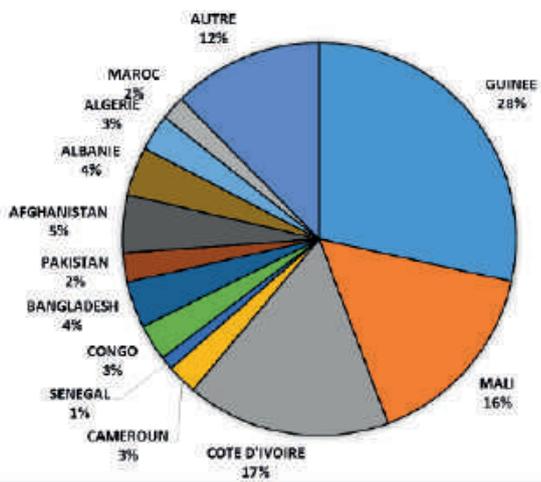
MNA PAR PAYS D'ORIGINE - 2015



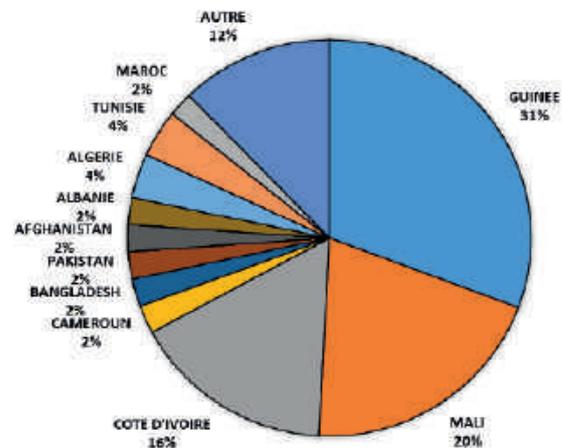
MNA PAR PAYS D'ORIGINE - 2016



MNA PAR PAYS D'ORIGINE - 2017



MNA PAR PAYS D'ORIGINE - 2018



En 2018, les pays Africains, restent parmi les pays les plus représentés. Guinée, Mali, Cote d'Ivoire, cumulent près de 67% des jeunes, soit une augmentation de 6% par rapport à l'année 2017, où ces trois pays d'Afrique de l'Ouest représentaient 61.08% du flux de mineurs orientés par la Mission.

La MMNA note une nette augmentation de ceux en provenance du Mali (20.14% en 2018) et de Guinée (30.71%).

S'agissant des pays du Maghreb, en 2018, les jeunes MNA représentent 9,50% du total des jeunes reconnus MNA sur le territoire national, (soit 1 617 jeunes). Il s'agit d'une augmentation sensible par rapport à 2017, où le Maghreb constituait 6.94% des jeunes reconnus MNA, (soit 1 035 jeunes).

PAYS	Population totale (millions)	Espérance de vie (ans)	Taux Natalité (*)	Classement par l'IDH (**) (Sur 189 pays)
Guinée	13 398	61. 8	34. 6	175
Mali	19 689	59. 1	41	182
Cote d'Ivoire	25 531	55. 1	36	170
Tunisie	11 783	76. 4	16. 9	96
Algérie	42 679	76. 7	20. 6	85
Maroc	36 635	76. 5	18. 6	123

Figure 4

Sources : Statistiques INED-Sources World population prospect UN -2017- estimation 2019) (*) Nombre de naissances/an/1000 habitants (**) IDH Indice de développement Humain prend en compte : les critères niveau de vie, espérance de vie, niveau d'éducation des moins de 15ans - Sources : « Programme Nations Unies pour le développement 2018 »

Les pays d'Afrique de l'ouest sont marqués par une tradition migratoire ancienne et permanente dont la plus forte expression demeure continentale. À cette tradition intra-

africaine, s'ajoute la dimension migratoire vers la France en tant qu'ancienne puissance coloniale et tutélaire régionale. D'autre part, comme le cite le Programme des Nations Unies pour le développement dans son rapport 2018 : « Au Sahel, la situation humanitaire ne cesse de se dégrader : sécheresse, accroissement démographique, aggravation du chômage des jeunes, migration clandestine, trafic d'armes, de drogue et d'êtres humains ».

Dans son rapport d'activité 2018, publié en juin 2019, la MMNA fait un focus sur les 6 principaux pays d'origine des jeunes et les racines de phénomènes migratoires :

- **Mali** : Situation économique fragilisée, insécurité sur une partie de plus en plus importante de son territoire. Violences armées, attaques terroristes, tensions politiques et appauvrissement de certaines régions comme par exemple celle de Kayes, première région administrative du Mali, entraînent une augmentation du phénomène migratoire.
- **Côte d'Ivoire** : Économie en croissance, mais taux de pauvreté touchant 45% de sa population. Situation éducative et sanitaire préoccupante. Faible répartition des richesses, le climat politique incertain notamment à l'aube des élections présidentielles de 2020, mais également les réseaux sociaux et la communauté ivoirienne à l'étranger peuvent également être identifiés comme des facteurs mobilisant des jeunes à quitter le pays.
- **Guinée** : contexte socio-politique fragile ; graves problèmes économiques ; taux de chômage élevé chez les jeunes. Le système éducatif guinéen se révèle également inégalitaire avec l'émergence d'écoles privées onéreuses face à des établissements publics touchés par un manque de moyens. Aussi, influencés par une communauté déjà présente en Europe et poussés à fuir la pauvreté, les jeunes sont de plus en plus nombreux à tenter de rejoindre l'Europe.
- **Tunisie** : départ massif de jeunes pour l'Europe depuis 2011 avec accélération en 2016. Souvent par groupes et confiés par leurs familles à des passeurs dans l'espoir d'une vie meilleure et celui de fuir une crise économique et politique continue depuis près d'une décennie.

- **Maroc** : la société marocaine connaît de nombreux départs pour l'Europe, notamment en raison d'un manque de perspectives et d'un taux de chômage chez les jeunes de près de 25%. Par ailleurs, nombre de MNA abandonnés par leurs parents quittent leur pays par le biais de réseaux de traite des êtres humains.
- **Algérie** : regain de départs de jeunes algériens, conséquence des nombreuses difficultés économiques et politiques que traverse le pays. Dans un pays où l'âge médian serait de 27 ans, le taux de chômage chez les jeunes serait d'environ 30%. Par conséquent, des jeunes hommes, jeunes filles et parfois même des familles entières, choisissent l'exil pour l'Europe.

La crise de l'emploi des jeunes dans les pays du Maghreb, si elle n'est pas le seul élément de fragilité, est cependant un facteur important dans la migration des populations. Ainsi s'agissant de l'Afrique du Nord, le taux de chômage des jeunes représentait 28.6 % (Cf. Rapport OIT- Les jeunes et l'emploi en Afrique du Nord – Genève 2018).

L'éclatement de la connaissance entre organismes tels que l'ONPE, la DREES, EUROSTAT, nous invite à recommander un inventaire et un soutien des formations universitaires professionnalisantes, concernant la connaissance approfondie des phénomènes migratoires aux plans quantitatif et qualitatif.

2.3. Analyse des Impacts des éléments de connaissance chiffrés

Les MNA désignent la population des mineurs de nationalité étrangère se trouvant sur le territoire français sans adulte responsable. Ces « mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille » font l'objet d'une mesure, quantitative et qualitative de leur situation au travers de leur entrée dans le droit commun de la protection de l'enfance et relèvent donc à ce titre de la compétence des départements, de la DRESS, du Ministère de la Justice, pour les OPP.

La cellule nationale MNA, pilotée par le Ministère de la Justice, dans son rapport d'activité 2018 fait état de :

- 17 022 personnes déclarées MNA entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2018 et portées à la connaissance de la cellule – ce chiffre était de 14 908 sur la période 2017

En 2017, l'augmentation du nombre de jeunes a été de 85% ; l'accroissement pour l'année 2018 est de 14%. Les dernières données relatives, consultables sur le site de MMNA, rendent compte de 16 640 jeunes MNA bénéficiaires en 2019 d'une OPP. Le nombre des jeunes migrants pris en charge par la Protection de l'Enfance sur le territoire national se stabiliserait autour de 17 000 personnes.

L'enquête de la DRESS fait également état de l'augmentation du nombre de MNA sur le territoire français conduisant à l'accroissement des dépenses de l'Aide Sociale à l'Enfance au sein des Départements.

L'enquête Aide sociale de la DREES interroge, depuis 2013, les conseils départementaux sur le nombre de mineurs isolés étrangers (MIE), puis de MNA pris en charge par le service ASE de leur département. Fin 2013, sur la France entière (hors Mayotte), l'effectif des MNA pris en charge par les services de l'ASE est estimé à environ 10 000 et, fin 2017, à environ 28 000.

Sur le champ des départements ayant fourni des données en 2013 et en 2017, le taux de croissance est de 165 % entre ces deux années. Entre fin 2016 et fin 2017, ce taux est de 45 %. La qualité des données remontées ne permet néanmoins pas de savoir si tous les départements disposent des mêmes pratiques en matière de comptabilisation :

- Comptabilisation différenciée par nationalité (MNA / mineurs de nationalité française accompagnés dans le cadre de la Protection de l'Enfance)
- Comptabilisation indifférenciée (Mineurs accompagnés dans le cadre de la Protection de l'Enfance)

Il s'avère donc complexe de disposer de données statistiques convergentes concernant les MNA.

2.3.1. Des mineurs difficilement repérables et ne souhaitant pas être accompagnés

Les données européennes témoignent du fait que les flux migratoires restent fortement marqués par l'histoire : celle des anciennes puissances coloniales, comme la France et le Royaume Uni, et celles plus récentes des expatriations, des trajectoires familiales, des projets économiques, des exils, des mises à l'abri, etc.

De ce fait, en fonction des pays d'origine, dont relèvent les jeunes migrants, la France peut n'être qu'un pays à « traverser » avant d'atteindre la destination souhaitée. Ainsi, par choix, par méconnaissance, des mineurs présents dans des lieux informels de regroupement, comme dans le nord de la France, peuvent refuser d'intégrer un dispositif de protection de l'enfance en France dans leur stratégie de rejoindre la Grande Bretagne ou les Pays-Bas. D'autres ne souhaitent pas nécessairement faire l'objet d'un fichage par les services d'évaluation de leur minorité. A ces niveaux d'intervention, ce sont des ONG qui bien souvent peuvent prendre le relai dans une forme d'intervention et d'accompagnement humanitaire sur leurs besoins primaires. Dans ce contexte, le droit des enfants relatif à la Convention des Droits de l'Enfant peut être mis à mal en raison de situations paradoxales :

- Des jeunes dont la minorité est difficilement contestable mais que les services de Protection de l'Enfance ne réussissent pas à accueillir et à protéger à cause de leur absence de souhait d'intégrer les dispositifs français (fugue des dispositifs, refus d'être évalués et de figurer sur des listings...). Des solutions de contournement des dispositifs sont utilisées en se déclarant par exemple avec des noms et prénoms différents en fonction des interlocuteurs.
- Un système de protection en France se traduisant par un passage systématique des jeunes par la cellule d'évaluation de la minorité dès leur prise en charge créant potentiellement un climat de suspicion non propice au gain de confiance nécessaire pour mettre en place un processus d'accompagnement quel qu'il soit.

Cette population, difficilement quantifiable, ne figure donc aucunement dans les données statistiques de la Protection de l'Enfance et/ou de la cellule nationale.

Recommandation 1

Renforcer l'action humanitaire et la veille sociale

- *Développer ou renforcer des équipes de Prévention Spécialisée au sein des camps de migrants / squats visant à mettre en place un accompagnement souple et de manière inconditionnelle pour l'ensemble des mineurs étrangers sur le territoire*
- *Favoriser l'accueil inconditionnel pour des jeunes dont la minorité est difficilement discutable*
- *Favoriser le recours à des pairs pour sensibiliser les jeunes à accepter d'être accompagnés par les services de protection de l'enfance en France notamment en valorisant les réussites en matière de réunification familiale (Dublin III)*

2.3.2. Des positionnements différenciés des départements en matière d'accueil et d'accompagnement des MNA créant des déperditions d'informations

L'absence de places et la saturation des dispositifs de Protection de l'Enfance sur certains territoires créent des solutions alternatives d'accompagnement.

Dans le cadre de la saturation des dispositifs de Protection de l'Enfance, les Départements – faute de moyens et/ou de volonté politique – ont pu parfois avoir des difficultés à mettre à l'abri l'ensemble des jeunes se présentant comme mineurs au sein de structures.

De ce fait, des organisations religieuses, des réseaux bénévoles, ONG, des établissements scolaires etc. ... ont pris le relai pour organiser leur accueil et accompagnement. Certains jeunes n'ont donc pas pu s'intégrer à des dispositifs de Protection de l'Enfance et se sont retrouvés en attente de places d'accueil et d'accompagnement tout en continuant leur processus d'inclusion sociale et professionnelle. Cela a pu engendrer de nombreux contentieux entre les Départements et des jeunes ayant saisi un avocat pour faire reconnaître leurs droits.

Le développement de nombreux appels à projet via la création de dispositifs dédiés MNA ou de places d'hébergement en protection de l'enfance sur l'ensemble du territoire métropolitain peut contribuer à un meilleur repérage des Mineurs Non Accompagnés sur le territoire.

Recommandation 2

Créer des observatoires à l'échelle de territoires pertinents²⁸

Développer les missions des Observatoires Départementaux de la Protection de l'Enfance, sur les territoires par des observatoires élargis en matière de protection de l'enfance regroupant des expertises portées par les associations (humanitaire, gestionnaire, de parents...), et des acteurs citoyens permettant ainsi de croiser les regards en matière de connaissance des spécificités de chaque public considéré comme MNA

Des départements ne distinguant pas les nationalités en matière de prise en charge dans les dispositifs de Protection de l'Enfance continuent de développer des modes d'accueil et des organisations sans distinction de public.

L'observatoire national de la Protection de l'Enfance n'est pas habilité à produire des statistiques relatives aux nationalités des jeunes pris en charge. De plus, un enfant de nationalité étrangère n'est pas obligatoirement un MNA ; la notion d'isolement sur le territoire prime sur l'extranéité du jeune. Les modalités d'accueil et d'accompagnement différenciées sur les territoires produisent des données statistiques disparates en fonction des lieux géographiques. Pour autant, la loi de 2016 a rappelé que la stratégie de Protection de l'Enfance se doit d'être nationale (accès aux mêmes droits pour l'ensemble des mineurs du territoire), bien que leur mise en œuvre soit déléguée aux départements.

La mise en place de dispositifs spécifiques pour les MNA peut contribuer à développer des expertises spécifiques en réponse aux besoins des jeunes.

Dans le cadre de l'exemple du Département du Nord, un Service Départemental d'Orientation des MNA a pu être créé permettant notamment de développer des outils de pilotage et des expertises vis-à-vis des jeunes

- En développant des outils de pilotage et des modes opératoires adaptés à ce public,
- En renforçant des partenariats (Préfecture, ARS, dispositifs État, Éducation Nationale) pour répondre aux problématiques ciblées des jeunes notamment sur le volet accès

²⁸ La notion de territoire pertinent se réfère au rapport entre l'activité et la dimension du territoire de mobilisation des moyens

aux droits (titres de séjour, scolarisation, droit bancaire, généralisation des bilans de santé...)

- En structurant l'offre de services sur le territoire du Nord et en déléguant l'accueil, l'accompagnement et le référencement éducatif à deux groupements associatifs.

Cependant, il est également important de rappeler que l'action première d'un dispositif d'accueil et d'accompagnement est la personnalisation / individualisation des réponses en fonction du parcours du jeune. De ce fait, un dispositif de protection de l'enfance, même s'il n'est pas spécifique aux MNA, se doit de développer des expertises adaptées aux projets singuliers des jeunes.

Dans le cadre de ce rapport, il est nécessaire de réfléchir à différents scénarios pour mesurer leur pertinence en matière de développement d'expertises spécifiques pour les MNA.

Scénario 1

La production de connaissances et d'expertises en matière d'accompagnement des MNA est facilitée par la catégorisation des publics – il est nécessaire alors de recommander des données statistiques spécifiques pour les MNA dans le cadre des observatoires départementaux et nationaux en Protection de l'Enfance

La liste des indicateurs à extraire vis-à-vis de l'accompagnement des MNA pourrait alors être la suivante :

- **Aire géographique de provenance** : impact concernant l'accès aux droits et l'inscription sur le territoire français
- **Pays traversés** durant le parcours migratoire
- **Age / âge du jeune pris en charge en protection de l'enfance** en France
- **Sexe**
- Victimes de traites des êtres humains
- En possession d'un acte de naissance certifié / légalisé : Oui / Non
- Modalités de scolarisation et durée
- Niveau de scolarisation

Avantages

- Développement d'expertises territorialisées et nationales pouvant contribuer à l'évolution des dispositifs actuels (départements, État...)
- Évaluation spécifique de la politique publique de Protection de l'Enfance pour les MNA

Points de vigilance

- Risque de discrimination et de segmentation de la protection de l'enfance
- Risque de véhiculer qu'être MNA est un « statut » spécifique en Protection de l'Enfance

Scénario 2

La production de connaissances et d'expertises en matière d'accompagnement des MNA peut se faire à partir des données de la protection de l'enfance dans sa globalité

Certains départements font le choix de ne pas distinguer le nombre d'accompagnements MNA de la Protection de l'enfance. Il en résulte une personnalisation des accompagnements au regard des spécificités des parcours.

A titre d'exemple, il est tout à fait intéressant que chaque jeune en protection de l'enfance puisse avoir une carte d'identité, une ouverture de compte bancaire... L'axe d'accompagnement en matière d'accès aux droits peut avoir les mêmes objectifs ; les difficultés pour les atteindre peuvent être différentes en fonction du profil du jeune. Avoir des indicateurs communs de comptabilisation, d'objectifs d'accompagnement peuvent entraîner une amélioration globale des actions menées en faveur de la Protection de l'enfance. Cependant, les données peuvent être englobées dans un ensemble et ne pas suffisamment être détaillées.

Avantages :

- Améliorer les données des observatoires en protection de l'enfance dans leur globalité d'action en prenant en compte l'ensemble des situations de jeunes
- Catégoriser les besoins d'accompagnement pour spécifier les axes éducatifs aux publics cibles de protection de l'enfance

Point de vigilance :

- La globalisation des données ne permet pas parfois la précision des analyses

Recommandation émise au regard de ces deux scénarios

Recommandation 3

Instituer un observatoire régional sur les discriminations

Il existe sur certains territoires, des études / rapports régionaux portant sur les sujets relatifs aux discriminations. Ces rapports s'intéressent majoritairement aux adultes et n'interrogent que trop rarement les discriminations pour les moins de 18 ans.

Il serait pertinent que l'ONPE et les ODPE, (observatoires nationaux et départementaux en protection de l'enfance) puissent impulser la création d'études / rapports sur les discriminations durant la période de l'enfance pour diminuer les effets des discriminations pour le public en protection de l'enfance dont les MNA.

3. LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS : POUR UNE APPROCHE QUALITATIVE D'UNE MIGRATION JUVÉNILE

Dans le débat public et au sein même du secteur des professionnels de la protection de l'enfance, la minorité, l'isolement et la vulnérabilité des jeunes sont régulièrement discutés, alors que leur extranéité semble constituer un lieu de consensus.

Depuis les années 90 qui ont vu les premiers jeunes accueillis en France, les pays d'origine ont évolué au fur et à mesure que le nombre de mineurs a augmenté. Depuis 2002, la publication de 12 rapports institutionnels permet aujourd'hui de retracer l'évolution des données qualitatives et géographiques de cette migration. Ces phénomènes migratoires juvéniles suscitent un fort intérêt et le rythme de publications et de rapports officiels démontre l'attention des autorités et permet une meilleure connaissance des flux.

Les jeunes migrants arrivant en nombre de plus en plus important sur le territoire français, l'État se saisit du phénomène en commandant les premières investigations au début des années 2000. C'est la Direction de la population et des migrations (DPM), qui est chargée de la première publication élaborée en 2002 par la sociologue Angelina ÉTIEMBLE ²⁹.

À partir des données de l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA), de la Police Aux Frontières (PAF) et de celles collectées auprès des conseils départementaux, Angelina ÉTIEMBLE propose le premier décompte statistique des mineurs isolés étrangers en France entre 1999 et 2001.

En 1999, 609 mineurs reconnus isolés et étrangers se répartissent dans 31 départements du territoire français. Toutefois, les départements de Paris, de la Seine-Saint-Denis et du Nord concentrent à eux seuls 71 % de la démographie.

En 2001, l'arrivée de mineurs a été multipliée par trois, passant de 609 à 1 974 en trois ans. Cette forte croissance a pour corollaire une plus vaste répartition sur le territoire, avec 46 départements concernés. Paris, la Seine-Saint-Denis et le Nord, toujours très impliqués, connaissent une baisse de leurs taux d'accueil. Ils concentrent maintenant 65 % des effectifs nationaux.

²⁹ ÉTIEMBLE Angelina, 2002, Les mineurs isolés étrangers en France. Évolution quantitative de la population accueillie à l'Aide Sociale à l'Enfance. Les termes de l'accueil et de la prise en charge. Étude réalisée pour la Direction de la Population et des Migrations, QUEST'US, Rennes, 272 p.

Les jeunes de l'Europe de l'Est sont les plus nombreux. Plus spécifiquement ceux de Roumanie représentent 20 % de l'effectif global des mineurs isolés étrangers, ils sont alors désignés comme une population « à part » et sont de plus en plus traités par le prisme de la délinquance juvénile.

Le premier rapport d'Angelina Étiemble (2002) confirme la place privilégiée des pays est-européens et d'Afrique subsaharienne sur la liste des foyers de départs des mineurs. Sa recherche atteste également de la diversification de la provenance des flux migratoires à destination de la France en l'espace de trois années. Ainsi, entre 1999 et 2001, le nombre de jeunes angolais identifiés a été multiplié par près de douze passant de 4 à 47 mineurs ; et alors qu'il n'y avait qu'un seul mineur afghan, ils étaient près de 39 à être accueillis en 2001. Le début des années 2000 concorde avec la diversification des profils géographiques des jeunes et confirme toute la place des mineurs dans les flux migratoires vers la France.

En 2005, à la suite de la Mission de Recherche Droit et Justice, l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) rédige son premier rapport dédié aux mineurs isolés étrangers.

En 2010, la sénatrice Isabelle Debré produit un rapport à la demande du ministre de la justice sur la situation des mineurs isolés étrangers en France³⁰. La dynamique migratoire des mineurs a changé. La présence des jeunes Roumains a fortement baissé sous l'effet d'une évolution des formes de leur migration devenue plus familiale³¹. Les mineurs roumains ne sont plus considérés en situation d'isolement.

Près de 80 % des mineurs isolés étrangers sont désormais originaires d'Afrique subsaharienne et du sous-continent indien. D'après le rapport de l'IGAS (ibid), la Guinée, le Congo, le Mali, le Bangladesh et le Pakistan deviennent les principaux foyers de départ des mineurs accueillis en France.

En 2013, la Direction de la protection judiciaire et de la jeunesse (DPJJ) diffuse à son tour un compte-rendu de la prise en charge des mineurs étrangers isolés.

En 2014, l'IGAS réactualise son travail et publie le dernier des rapports institutionnels en date sur la situation des mineurs isolés étrangers en France avec « L'évaluation du dispositif relatif

³⁰ LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS EN FRANCE, Rapport de Madame Isabelle DEBRÉ, Sénateur des Hauts-de-Seine, Parlementaire en mission auprès du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, Sénat, Mai 2010.

³¹ INSPECTION GÉNÉRALES DES AFFAIRES SOCIALES (IGAS), 2014(b), L'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013.

aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013 » - Rapport IGSJ-IGAS-IGA.

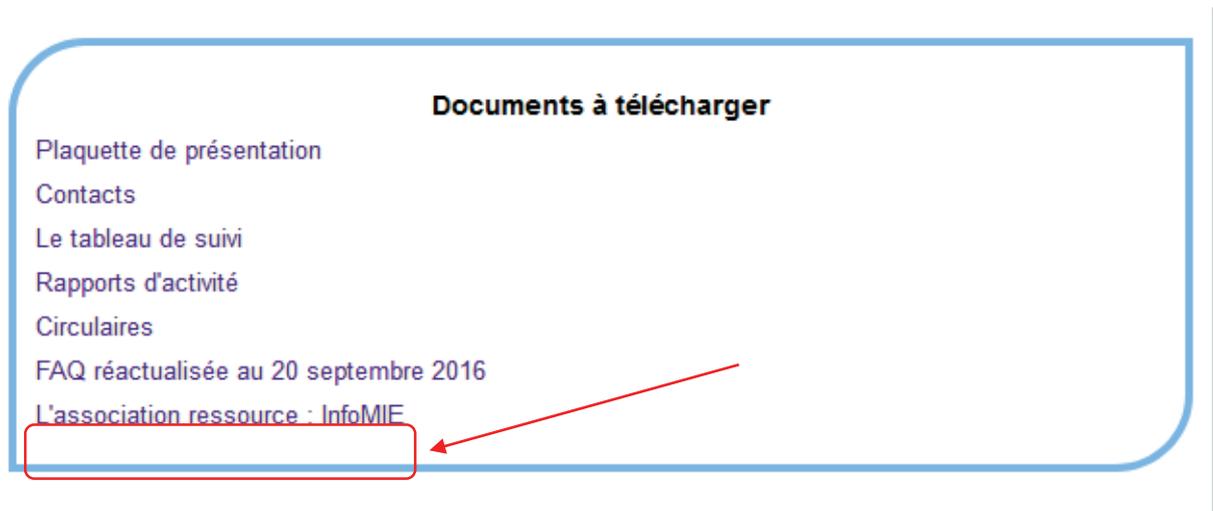
La même année, Angéline ÉTIEMBLE et Omar ZANNA de la Mission de Recherche Droit et Justice publient : « *Actualiser et complexifier la typologie des motifs de départ du pays d'origine des mineurs isolés étrangers présents en France* ».

Le rythme des publications et rapports n'a cessé d'être alimenté depuis par les parutions suivantes :

- « *MNA, Quels besoins ? Quelles réponses ?* », RAPPORT de l'ONPE, février 2017
- « *Prise en charge sociale des MNA* », RAPPORT de la Commission des Affaires Sociales du Sénat, Élisabeth DOINEAU et Jean-Pierre GODEFFROY, 28 juin 2017
- « *Réflexion sur les mineurs non accompagnés* », Rapport de la mission bipartite IGA, IGAS, IGJ et ADF, février 2018
- « *Accompagner & accueillir les MNA au regard de leurs besoins* », Rapport CNAPE, Février 2018
- « *Les modes d'accueil adaptés aux mineurs non accompagnés : Face à l'urgence, des départements innovent* » La lettre de l'ODAS – janvier 2018 – « Étude réalisée par Ségolène DARY et Claudine PADIEU accessible sur le site de l'ODAS : www.odas.net
- « *Intérêt supérieur, accès à une protection et à une solution durable* », Rapport du Haut-Commissariat aux Réfugiés MNA de décembre 2018
- RAPPORT IGAS INTERINSPECTION PROTECTION ENFANCE de février 2019
- RAPPORT ONPE MNA, 13^{ème} Rapport au Gouvernement et au Parlement, Avril 2019

Ce panorama des sources de connaissance existantes ne serait pas complet si nous ne citons, l'association InfoMIE qui mutualise les informations sur la problématique des mineurs isolés étrangers (MNA, ex MIE). Elle est devenue un centre de ressources incontournable pour les professionnels chargés notamment du repérage, de l'accueil et de l'accompagnement des MIE.

Le lien qui renvoie vers le site internet d'InfoMIE figure en bonne place sur la page d'accueil du site internet de la MMNA du Ministère de la Justice :



Actualité, documentation, recherches ou encore « recommandations et propositions pour tenter de faire évoluer l'état actuel du droit en la matière et de s'assurer du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, consacré dans l'article 3 de la CIDE, figurent en bonne place sur le site INFOMIE.

La plupart des publications³² sur les MNA portent avant tout sur les interprétations des textes juridiques les concernant et les écarts entre les réelles conditions d'accueil et d'accompagnement dont ils bénéficient et les droits tels qu'ils sont mentionnés.

Les fréquentes modifications et changements de textes de loi et le contexte de « crise migratoire » préoccupant a vu se multiplier les publications.

Toutefois, peu de recherches en sociologie, sciences de l'éducation, sciences politiques ou psychologiques ont permis jusqu'à aujourd'hui de construire un appareil critique scientifique sur lequel appuyer les politiques publiques. Nous pouvons néanmoins retenir les travaux de la sociologue Angéline ÉTIEMBLE qui a élaboré une typologie distinguant plusieurs catégories de motivation de départ du pays d'origine des MIE en 2002.

Cette typologie, qui a longtemps été reprise dans les travaux relatifs aux MIE en France, présente les catégories suivantes :

³² Cf. Note de synthèse relative à la revue des publications, voir page

- Les exilés, fuyant une région en guerre ou des persécutions : ils sont le plus souvent demandeurs d'asile, leurs possibilités de retour sont très difficiles,
- Les mandatés, envoyés en France par leurs parents pour y poursuivre une scolarité ou travailler et envoyer de l'argent à leur famille restée au pays,
- Les exploités victimes de la traite des êtres humains (réseaux de prostitution, d'activités illicites, de mendicité, etc.),
- Les fugueurs,
- Les errants, souvent des mineurs déjà dans la rue dans leur pays, qui ont franchi plusieurs frontières au cours de leur errance.

Cette typologie a été actualisée en 2013, avec l'introduction de deux nouvelles catégories :

- Les « rejoignants » dont le projet est de retrouver un parent ou un membre de leur famille élargie. Lorsqu'ils arrivent en France, ils ne réussissent pas toujours à retrouver la personne recherchée ou celle-ci refuse parfois de les accueillir ;
- Les aspirants, qui recherchent de meilleures conditions de vie et sont plus politisés. Leur décision de rejoindre la France est personnelle, avec pour objectif d'aller à l'encontre des discriminations qu'ils ont pu subir dans leur pays d'origine ³³(ÉTIEMBLE & ZANNA, 2013).

Force est de constater que cette typologie est largement reprise par les professionnels qui s'occupent des MNA ainsi que dans tous les rapports publics sur ce thème. Pourtant, aucune recherche ne permet de quantifier le nombre de MNA selon les différents types.

³³ ÉTIEMBLE, A., ZANNA, O., (2013). Des typologies pour faire connaissance avec les mineurs isolés étrangers et mieux les accompagner. Rennes, France: TOPIK.
http://infomie.net/IMG/pdf/synthese_-_actualisation_typologie_mie_2013-2.pdf

3.1. Existe-t-il un profil des MNA en France ?

En France, le phénomène des mineurs qui se trouvent sur le territoire sans leur représentant légal après leur migration, est resté longtemps délicat à cerner. Certains jeunes en situation de transit avant de rejoindre un nouveau pays ne sont jamais en contact avec les dispositifs de prise en charge. Des mineurs se trouvent également exclus des dispositifs et d'autres, peu informés de leurs droits, ne connaissent pas cette option.

Ces différentes situations ont contribué à ce que le nombre de MNA sur le territoire français soit difficilement mesurable. La mise en place d'une cellule nationale gérée par le ministère de la Justice a permis l'instauration d'un recensement systématique et automatisé de chaque nouveau mineur isolé étranger.

Ainsi, les données publiées par le ministère de la Justice par le biais de la Mission Mineurs Isolés Étrangers (MIMIE devenue MMNA) ont permis de dresser un portrait de cette migration en France.

Alors qu'ils étaient 5 033 jeunes en 2014 ; en 2015, 5 990 nouveaux individus ont été désignés MNA et admis par les services de la protection de l'enfance, 8054 en 2016, 14908 en 2017 et 17022 en 2018.

Les origines géographiques de ces flux migratoires diffèrent de celles évoquées à l'échelle de l'Union européenne³⁴.

En effet, alors que pour l'année 2015 les MNA afghans comptent parmi les plus nombreux recensés par Eurostat (2016), en France, pour cette même période, les pays d'origine des mineurs les plus représentés sont le Mali (1528), la Guinée (679) et la Côte d'Ivoire (416). Cette migration en provenance des pays d'Afrique subsaharienne ne doit pas pour autant minimiser la présence importante des mineurs pakistanais (378), afghans (311) et bangladais (203).

Pour la grande majorité d'entre eux, ces mineurs sont âgés de 16 ans. Cette migration se conjugue principalement au masculin puisque 94% de l'effectif est composé par des garçons. Concernant les données des années suivantes :

³⁴ Cf. page 58 et suivantes du présent rapport.

- 2016 : plus d'un tiers (38%) des demandeurs d'asile considérés comme MNA dans l'UE en 2016 étaient Afghans et environ un cinquième (19%) Syriens.
- 2017 : les Afghans (17%, soit environ 5 300 personnes) sont restés la principale nationalité des demandeurs d'asile considérés comme MNA dans l'UE
- 2018 : Afghanistan (16%), Érythrée (10%), Pakistan et Syrie (7% chacun) ainsi que Guinée et Irak (6% chacun).

Sur ces trois dernières années, on constate une différence notable entre les flux observés en Europe et ceux observés en France. Guinée, Mali et Cote d'Ivoire représentent plus de 60% des MNA, et l'Afrique du Nord arabophone 10%.

Ces chiffres permettent de donner un ordre d'idée de l'ampleur du phénomène. Pour autant, ils ne rendent pas compte de la présence de nombreux autres mineurs qui pourraient répondre à cette protection mais, qui par la situation de mobilité et de transit dans laquelle ils se trouvent, ne sont jamais appréhendés et enregistrés.

Aujourd'hui, les données ne rendent compte que des mineurs reconnus isolés et étrangers qui ont fait l'objet d'une prise en charge par les services de protection.

Elles ne permettent pas d'appréhender la situation des mineurs en transit, de ceux ayant tenté à plusieurs reprises d'être pris en charge, ni de ceux ayant bénéficié d'une prise en charge après avoir fait recours d'une notification de refus de protection. Il existe aujourd'hui un nombre important de décisions de refus du bénéfice de la protection de l'enfance lors de la phase d'évaluation.

3.2. Les MNA : des enfants vulnérables au seuil de la Protection de l'Enfance

Pour l'enfant en danger, le *signalement* pris dans son sens générique se situe au seuil de l'entrée du dispositif de Protection de l'Enfance ; de la même manière, il existe pour ceux que l'on nomme MNA, une phase située en amont de leur processus d'entrée dans les dispositifs qualifiés. Cette phase *amont*, débouche sur une forme de signalement, de repérage, de visibilité.

À défaut de déterminer avec précision des typologies d'individus ou de parcours, en ayant recours à des méthodes de recherche sociologique, démographique ou anthropologique,

avec toutes les limites méthodologiques qu'il convient d'énoncer, au cours de nos travaux d'enquête dans le cadre de cette mission, notre approche s'est apparentée à une forme d'observation participante en sciences humaines et nous a permis à partir des entretiens, visites, échanges formels et informels de recueillir un nombre de témoignages significatifs pour élaborer une analyse des situations rencontrées.

Les jeunes migrants sont avant tout des personnes vulnérables.

Pour tous ceux qui pensaient trouver un havre en arrivant au terme de leur parcours migratoire, en France, c'est souvent la déconvenue qui s'ajoute à l'expérience des premières nuits passées dans la rue.

Les nombreuses observations produites par les professionnels des services d'accueil et d'évaluation permettent d'identifier l'existence des logiques de parcours en amont de l'orientation vers les dispositifs. Ce sont des profils migratoires qui semblent se dessiner parmi les populations de jeunes accueillis.

3.3. Témoignages des acteurs de terrain : des traumatismes peu pris en compte y compris pour la traite des êtres humains

Les jeunes en provenance d'Afrique de l'ouest et subsaharienne, constituent les deux tiers des MNA pris en charge en 2019.

Parmi eux, sont observées des situations de traumatismes liés au parcours. Beaucoup relèvent de blessures physiques et morales, de maltraitance, voire de la Traite des Êtres Humains sur le parcours vers l'Europe ; ils ont pu séjourner également plusieurs longs mois en Libye, où ils ont constitué des proies faciles, une main d'œuvre corvéable. Même si ces enfants sont dépeints très positivement, et comme très résilients, ils ont, outre leur parcours migratoire, subi des difficultés liées souvent à des recompositions familiales, des abandons, des délaissements. Dans leur majorité, ils manifestent un grand respect du cadre de leur accueil et des adultes, ils ont pour projet de travailler et d'être immédiatement intégrés au monde du travail. Ils sont volontaires, s'inscrivent dans un projet migratoire, semblable à celui des adultes, c'est-à-dire un projet socio-économique, sans aucune émergence ou

visibilité de la délinquance. En dépit des traumatismes du parcours, pour certains, ou des difficultés familiales pour d'autres, les bases éducatives sont bien présentes, et elles étayent les relations entre ces jeunes et les professionnels.

Sont remarqués aussi des jeunes arrivant du sous-continent Indien, Inde, Bangladesh, Népal, via des réseaux qui sont qualifiés de structurés.

Nos interlocuteurs observent, que pour ces jeunes-là, à l'inverse des jeunes africains qui manifestent des formes d'autonomie plus grandes, ils nécessitent souvent une prise en charge plus longue, pas seulement en raison de leur non maîtrise du français à l'arrivée, mais aussi et surtout pour les fragilités qu'ils révèlent comme des troubles du comportement, l'*abandonnisme*, l'exil, l'éloignement, le délaissement etc. Leurs familles ont contribué financièrement au projet migratoire et ces jeunes sont généralement en dettes, vis-à-vis d'elles et de leurs passeurs. Les jeunes en provenance du Pakistan et d'Afghanistan, sont souvent dans un projet migratoire de mise à l'abri, d'asile dans un état de droit, soit en raison de violences politiques ou violences de guerre, subies par eux-mêmes et leur environnement familial. Ils peuvent aussi avoir décidé d'un projet migratoire, pour échapper au poids du religieux dans la société de départ, eux qui peuvent être en rupture avec le mode de vie traditionnel. Ils ne semblent pas faire partie des plus démunis de leur société de départ, mais les conditions de vie ordinaires n'autorisant pas l'épanouissement ou la liberté individuelle des comportements, des orientations sexuelles, ou d'un mode de vie occidentalisé, c'est alors une mise en sécurité, une mise à l'abri, et la recherche d'un lieu tiers, l'asile, en allant vers l'Europe.

Il y a aussi des jeunes qui arrivent en France accompagnés par des réseaux plus ou moins structurés, organisés et à caractère lucratifs qui les exfiltrent depuis le Maghreb.

Nombre d'entre eux, qui seraient déjà connus pour faits de délinquance dans leur pays d'origine, arrivent en France par le biais de ces réseaux. Les observateurs de terrain nous parlent d'eux comme relevant presque d'un « rite initiatique » ou de passage. Ces jeunes sont marqués par le paradigme de la loi du plus fort. Ils sont comme d'autres jeunes maghrébins qui ont vécu à la rue, des jeunes dont la survie s'inscrit dans le rapport de force permanent. Les professionnels font le constat qu'ils sont très abimés. Ces jeunes peuvent consommer

indifféremment médicaments, drogues, produits toxiques comme « sniffer » de la colle. Ils sont victimes de gros dégâts neurologiques. Ils n'ont pas ou peu d'accès à l'élaboration, à la conscientisation. Certains sont décrits comme totalement absents à leur comportement. Et, étant donnée leur extrême vulnérabilité, pour ceux qui arrivent à lâcher prise, à l'occasion d'un accueil sécurisant, ils décompensent et ils s'effondrent.

Pour d'autres, ce serait semble-t-il en raison de leurs troubles psychiques.

Le pays d'origine manque souvent d'équipements médico-sociaux ; ce qui est essayé comme prise en charge trouve rapidement ses limites. C'est alors le départ vers un ailleurs qui s'impose. A cette nécessité de partir pour être mieux soigné, s'ajoute parfois l'opportunité de l'existence sur le sol français de liens familiaux, amicaux, ou de réseaux informels de connaissances qui permettent aux familles restant au pays de confier le jeune en souffrance à un compatriote. Des jeunes en témoignent : ils disent à propos de tel ou tel, au pays : « Au bled, c'est mon voisin, je le connais... déjà là-bas, il était *frapadingue* ». Les langues se délient et permettent de saisir ces phénomènes de migration liés à des troubles psychiques qui ne trouvent pas de solution au pays. Les professionnels témoignent alors de nombreux parcours de réussite, pour ces jeunes pour lesquels des relations fortes avec les éducateurs ont agi dans leur « réparation », se sont établies entre les professionnels et ces jeunes partis de rien, et qui ont eu la force de s'en sortir. Les équipes rendent compte de leur volonté de transformer leur vie qui a été très impressionnante. Ces cas bien que restant minoritaires reflètent et permettent d'envisager la pluralité des situations.

Les structures de l'Aide sociale à l'Enfance observent nombre d'enfants présentant un profil d'enfants des rues, qui peuvent être affectés par des troubles psychiques, souvent touchés avant leur arrivée sur le territoire par la poly-toxicomanie ; se pose rapidement la question du soin, et des interventions de la psychiatrie à l'intérieur du processus de mise à l'abri et de prise en charge. Cette phase amont constitue une temporalité plus ou moins importante tant du point de vue de sa durée que de la situation d'isolement ou de délaissement potentiel dont les conséquences peuvent majorer les blessures physiques et morales d'une migration déjà chaotique. Les expériences traumatiques d'un grand nombre d'enfants jetés sur les routes qui ont traversé des expériences d'emprise mafieuse, d'exploitation, de travail forcé,

de coups et blessures, devraient pouvoir être prises en compte rapidement à l'arrivée sur le territoire national.

Recommandation 4

Renforcer la veille sociale et les actions de préventions

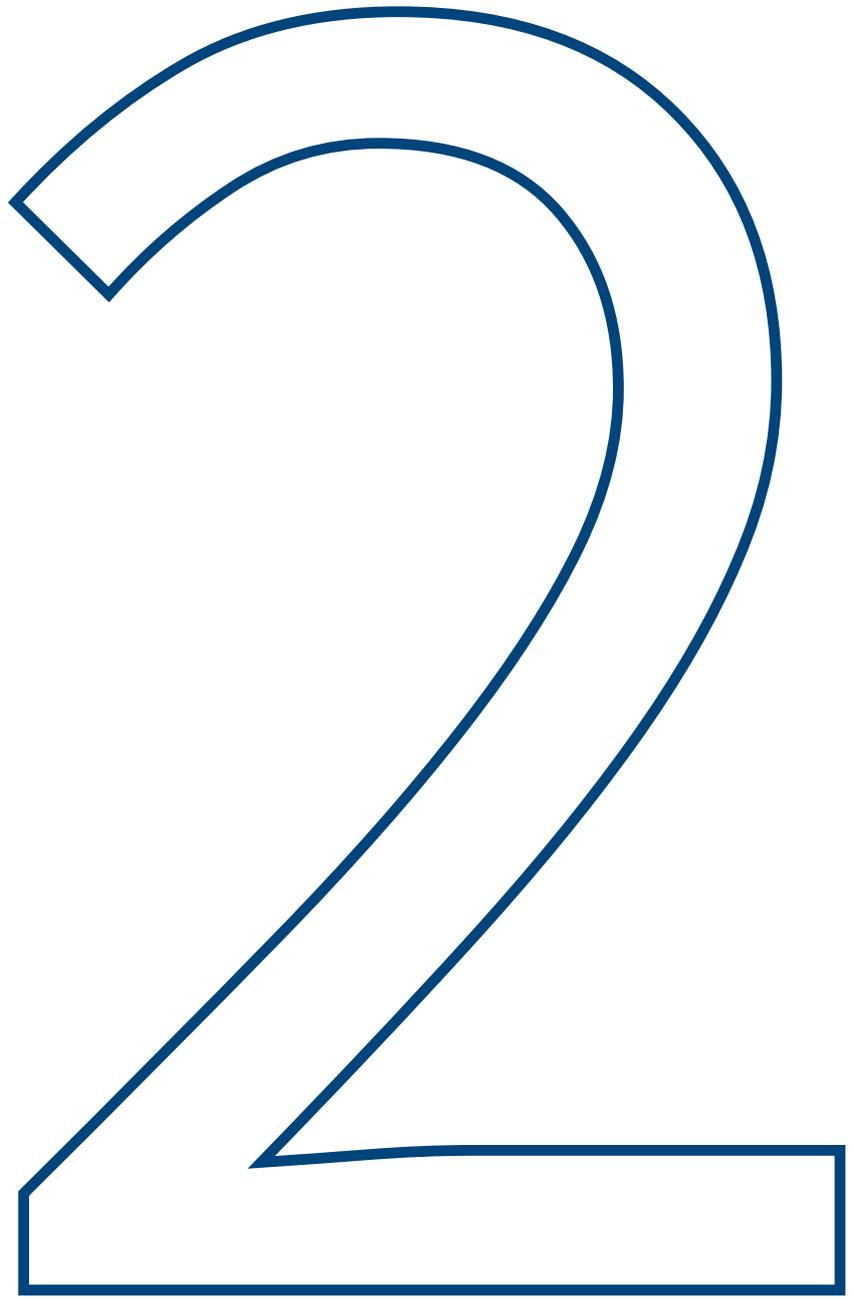
Former et constituer des équipes de maraude compétentes en veille sociale et en protection de l'enfance, adossées à des dispositifs en accueil direct.

Recommandation 5

Structurer et diffuser la production de connaissances

Il est difficile d'identifier la complexité du public, à la fois porteur de danger en risque avéré, garçons ou filles, selon leurs origines et leurs parcours. La construction de la connaissance des phénomènes de migration juvéniles pris dans leur diversité, nécessite une connexion entre le milieu de la recherche et les professionnels, pour une mise en commun entre l'État, les départements et les opérateurs de données qualitatives et quantitatives. C'est avec cette garantie, que l'on pourra plus efficacement venir en aide à un public, qui pour une part non négligeable, échappe à toute intervention : ceux qui, dans l'ignorance ou maintenus à l'écart, ne peuvent signaler spontanément leur situation, constituent bien des cas d'enfants en danger. Cela permettra aussi une meilleure accessibilité des données entre les parties prenantes de cette politique publique, ainsi qu'un pilotage construit sur des bases partagées.

Cette recommandation concerne le niveau national français et le niveau européen dans le cadre d'une volonté politique de mieux connaître les phénomènes migratoires et les besoins sociaux qui en résultent.



PARTIE DEUX

ÉLIGIBILITÉ À LA
PROTECTION DE
L'ENFANCE ET
ACCUEIL

1. De l'arrivée à l'accueil
2. L'évaluation de la minorité
3. Ce que « évaluer veut dire »
Le cadrage de l'évaluation
4. La nature de l'évaluation
5. Hétérogénéité des
pratiques selon les
départements

1. DE L'ARRIVEE A L'ACCUEIL

Avant le signalement et l'orientation vers le dispositif de protection, il existe une phase située en amont du processus d'entrée dans les dispositifs qualifiés. Cette phase « en amont » correspond à l'arrivée sur le territoire français des jeunes étrangers. Ces jeunes se trouvant non accompagnés, comprennent par-là isolés et privés temporairement de l'autorité parentale, viennent de manière spontanée ou non à la rencontre de ceux qui, sur le territoire français, sont des représentants de l'autorité, qu'elle soit administrative, judiciaire, ou symbolique en la personne d'adultes bienveillants. Cette phase « amont » est ce moment où le jeune migrant va être influencé dans ses choix d'itinéraires ou de destination, par les conseils de ses pairs, par les réseaux organisés, via lesquels il espère organiser sa migration. C'est aussi dans cette phase, que des réseaux sociaux, comme Facebook, vont servir de support d'échanges d'informations sûres ou peu fiables et de communication sur le parcours qui sépare le jeune migrant d'une prise en charge.

Nous avons pu multiplier les terrains d'observation, lors de nos entretiens avec les professionnels dont les places et la nature des interventions, les positionnements au cœur du sujet des migrations juvéniles, constituant autant de lieux privilégiés d'observation.

Dans cette phase « *amont* », une pluralité de situations ont été observées par nos interlocuteurs, qu'ils soient porteurs de dispositifs de prise en charge, intervenants humanitaires, ou encore personnels des conseils départementaux. Cette phase concerne la période qui se situe avant le « signalement ». C'est le moment où le jeune se présente de sa propre initiative, ou bien est présenté aux services sociaux en étant accompagné par un adulte, un militant associatif ou un tiers adulte, voire un autre jeune. Dans d'autres cas, le jeune a pu faire l'objet d'observation dans un lieu informel de regroupement de migrants, un camp, ou un squat, aperçu par des travailleurs sociaux à l'occasion d'une intervention sociale de rue, une maraude ou un travail éducatif de prévention. Dans d'autres cas encore, le jeune vient à la connaissance des autorités suite à la commission d'une infraction sur la voie publique ou d'un simple contrôle de police.

Ce que repèrent les personnes que nous avons interrogées, c'est la débrouillardise des jeunes, ou la solidarité qui s'organise et qui pallie parfois la rudesse de l'arrivée en France, permettant de trouver des hébergements précaires (salles d'attente des lieux publics, halls de gares, salles de restaurant moyennant services rendus, foyers communautaires, lieux de culte, lieux informels de regroupement de migrants). La vulnérabilité de ces jeunes est d'autant plus forte que leurs difficultés en français et l'ignorance de l'accès au système social sont grandes. Il ressort donc de ces informations et en tout premier lieu, que ces jeunes migrants, qui arrivent sur le territoire français, sont pour la plupart tout particulièrement vulnérables. La vulnérabilité recouvre des réalités vécues différentes qui viennent s'ajouter lors de l'arrivée sur le territoire français aux aléas et dangers vécus lors du parcours migratoire. Parfois l'influence des passeurs reste prégnante, surtout pour ceux et celles qui vivent sous l'emprise de réseaux organisés de traite des êtres humains. Quand la France n'est pas une destination mais un territoire de transit, ils peuvent voyager en compagnie d'autres jeunes, de membres de leur famille, ou de tout ou partie de leur fratrie. Certains sont dans une grande solitude, d'autres sont accompagnés de personnes de leur réseau communautaire.

La phase « amont » se caractérise donc par une période de forte incertitude, de rencontres aléatoires, de prises de risques et donc de dangers supplémentaires dans un parcours migratoire déjà complexe. L'arrivée sur le territoire français ne signifie pas systématiquement une fin de ces traumatismes : elle peut continuer en errance. S'il s'agit, en réalité, de la dernière étape du parcours migratoire, cette phase « amont » peut relever d'autres obstacles tout aussi difficiles à surmonter lorsqu'il s'agit de violence de rue, de toxicomanie, de délinquance opportuniste dans le but de trouver des moyens de subsistance.

1.1. Les zones géographiques d'arrivée et d'accueil

1.1.1. Le territoire

Selon les lieux où ils arrivent, et selon les départements, l'accueil est plus ou moins ouvert ou fermé. Cela conditionne des conduites d'adaptation qui vont induire des parcours et des stratégies de « survie » des jeunes. De manière générale, on constate de la part des départements, qu'il existe deux attitudes : une attitude accueillante ou une attitude regardante, vis-à-vis de ceux qui se présentent comme MNA et vis-à-vis du projet migratoire « supposé » du jeune, en vertu d'un projet migratoire de départ qui les concerne mais qui les dépasse. Si les politiques publiques, dans leurs déclinaisons locales nous apparaissent diverses, si ce n'est hétérogènes, elles s'inscrivent dans des territoires d'arrivée qui relèvent par ailleurs d'une portée différente au regard du projet migratoire des jeunes. En effet, le territoire que nous pouvons considérer à bien des égards et selon nos positionnements comme ouvert ou fermé, recouvre une autre réalité pour le jeune migrant selon qu'il se considère lui-même comme migrant en transit ou émigrant c'est-à-dire arrivé à destination. Cette nuance est utile pour mieux appréhender un phénomène migratoire, multiforme, complexe, et où il faut insister sur la nature individuelle des parcours, même si au demeurant une agrégation à un niveau plus global permet de discerner des phénomènes sociaux plus larges, tant dans les sociétés de départ que celles d'accueil.

Il existe donc sur le sol français des territoires que l'on peut qualifier de « territoires de transit », ce sont bien souvent les zones géographiques frontalières, telle que la frontière franco-italienne ou franco-espagnole, c'est aussi le cas de la frontière franco-britannique qui, sans matérialité physique terrestre, existe bel et bien. À l'évidence, la géographie ne recouvre pas les mêmes notions pour les institutions et pour le jeune migrant. En effet, le sol français peut n'être qu'un lieu de passage dans lequel il ne va vouloir ou pouvoir s'inscrire. C'est ce type de phénomènes constatés dans des camps informels de regroupement. Ce sont là des zones de transit et à proximité de zones frontalières pour entrer mais également pour sortir du territoire dans un délai plus ou moins long, comme c'est le cas des points de départ vers l'Angleterre notamment. L'approche du phénomène migratoire dans cette diversité de

situations ne peut être pensée de la même manière, et par conséquent, il doit donner lieu à des modes d'action auprès des populations concernées sur des registres différents, c'est à dire employer des moyens adaptés à chaque situation rencontrée et ne pas se contenter d'une réponse unique de type mise à l'abri humanitaire, au demeurant utile. Mais dans certains cas, des rapprochements des acteurs sociaux et éducatifs de terrain avec une ONG comme la Croix Rouge doivent être vivement encouragés pour travailler sur le rapprochement familial des personnes séparées et sur le regroupement familial.

Dans ces zones spécifiques, la protection qui doit être offerte à tout enfant, sans considération de sa qualité d'étranger et de la régularité de son séjour, se voit opposer de nombreux obstacles, et il est urgent que des protections « subsidiaires » se généralisent.

1.1.2. Des zones de transit

Les zones de transit comme point de passage pour entrer sur le territoire

Les Alpes constituent, à la fois une frontière naturelle, mais aussi une zone de contact et plusieurs points de passages sont identifiés sur les routes migratoires qui sont également empruntées par des migrants plus jeunes qui vont eux aussi passer par la frontière Franco-Italienne. Ces jeunes, pour la plupart, seront accueillis ensuite comme MNA dans les départements frontaliers.

A l'observation des réalités et des contextes locaux, nous constatons que les MNA se heurtent à des obstacles aussi divers que physiques, à savoir les dangers rencontrés sur les routes migratoires et les obstacles administratifs lors du passage de la frontière. Les exemples des arrivées à Vintimille sont illustratifs des freins, où la politique restrictive d'accueil pratiquée par le Conseil Départemental des Alpes Maritimes, s'appuie sur des accords Franco-Italiens³⁵. Ces accords signés en 1997, pourraient sembler dépassés, toutefois, sous la pression politique et médiatique, notamment du fait d'activistes appartenant à des mouvements très

³⁵ Accord entre la République française et la République italienne relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, signé le 3 octobre 1997 et entré en vigueur le 12 juillet 2000

militants aussi bien pro qu'anti migrants, ils servent de fondement à des mesures d'éloignement ou de reconduite à la frontière qui sont aujourd'hui réactivées. L'ampleur du phénomène migratoire et les effets de la concentration des passages par la Vallée de la ROYA, une région naturelle de France et d'Italie, située à l'est du département des Alpes maritimes et à l'ouest de la province d'Imperia, ont amené une politique conjointe franco-italienne de sécurisation des frontières.

Ces accords ont conduit à une pratique de reconduite physique à la frontière quels que soient les migrants concernés mineurs ou majeurs. Objet d'un refoulement, les jeunes migrants ont adopté des stratégies d'évitement, ce qui complique leur repérage et entrave les interventions sociales structurées destinées à les aider en tant que mineurs. Si nombre d'entre eux évitent de séjourner dans les Alpes Maritimes, ils n'y font au mieux qu'un bref passage, préférant rejoindre des villes réputées plus sûres comme Toulon. Ces stratégies d'évitement accroissent les phénomènes d'errance de ces jeunes mineurs.

Le département des Hautes Alpes connaît des problèmes liés au passage de nombreux migrants par le col de Montgenèvre. C'est un lieu de transit et d'arrivée en France. Les actions des professionnels de la Protection de l'Enfance sont sous pression de manifestations de soutien à l'accueil ou d'obstacle radical de la part des collectifs identitaires. Il a été constaté, à de nombreuses reprises, des scènes de violence physique en pleine montagne. Dans cette zone géographique, la politique nationale peine à être lisible. Ce qui nous est rapporté donne à penser qu'il n'y a pas le même élan dans les Hautes Alpes de sécurisation de la frontière comme plus au nord dans le massif alpin, dans les départements de Savoie.

Dans les Alpes de Haute Provence, autre zone frontalière, la consigne du Conseil Départemental est celle de la mise à l'abri systématique des jeunes migrants. L'évaluation de leur minorité se fait ensuite.

Les zones de transit comme point de départ vers un autre pays

Certaines zones géographiques, comme le littoral du Nord et du Pas de Calais, ont cette fonction d'être des points de départ vers un autre pays, comme l'Angleterre. La France est alors considérée par les jeunes migrants, comme un territoire de passage.

Cette réalité de transit vers un passage en Angleterre se caractérise chez les jeunes par une grande précarité et fragilité. Rassemblés, soit volontairement, soit à leur corps défendant, dans les lieux de regroupements informels, le risque est réel de tomber sous la coupe d'adultes passeurs, ou de « protecteurs ». Les conditions de respect de l'obligation de protection des mineurs ne sont donc pas réunies. Les intervenants de France Terre d'Asile et de la Croix Rouge témoignent de situations, en nombre significatif, d'enfants qui échappent, non seulement à la Protection de l'Enfance, mais surtout à toute forme minimale de protection et d'abri. La vulnérabilité est accrue par l'absence de signalement de ces mineurs. L'observation sociale, dans les camps de migrants, pratiquée dans le département du Nord et celui du Pas-de-Calais, par la Croix Rouge, France Terre d'Asile et les opérateurs associatifs de la Protection de l'Enfance, interroge sur la situation concrète d'un grand nombre de migrants dont des MNA. Dans leur projet ou volonté de passage vers la Grande-Bretagne on observe l'absence de demande d'installation en France ; le phénomène demeure difficile à appréhender en terme quantitatif. Il est important parce qu'il concerne un nombre de jeunes significatif qui ne veulent pas rentrer dans le dispositif de protection de l'enfance. L'absence de mise sous protection s'illustre pour d'autres jeunes encore, qui subissent des pressions pour ne pas se déclarer mineurs. Cette pression peut être imposée par des passeurs ou être le fait de leur propre milieu familial concerné lui aussi par la migration, ou provenir de la communauté d'origine. Il ne faut pas non plus sous-estimer les réseaux d'adultes français délinquants qui saisissent l'opportunité de la présence de ces jeunes pour les intégrer dans des réseaux de délinquance sur le territoire français.

Beaucoup de ces jeunes ignorent qu'ils peuvent bénéficier d'une aide en France, et ce même dans une démarche de transit pour l'Angleterre. Ils sont issus majoritairement d'Afrique de l'Est et sont plutôt anglophones, érythréens, somaliens, ou bien viennent d'Afghanistan. L'augmentation du nombre de passages vers l'Angleterre n'est pas constatée par les acteurs

de terrain ; cependant ces jeunes et mineurs sont présents et restent ainsi plusieurs mois dans les lieux informels de regroupement. Or, face à ces situations et en vertu des lois nationales et internationales, tout enfant en danger ou en risque de danger doit être signalé. Ces constats sont faits à partir de 250 maraudes pratiquées sur le territoire de la métropole de Lille par La Croix Rouge. Cette ONG constate qu'en fonction des territoires, les réponses sont tout à fait différentes. Si le problème est bien identifié, il y a peu de mises en lien avec les services de mise à l'abri. Il est souvent difficile de créer une amorce de travail partenarial, entre les acteurs concernés et notamment entre le département et l'État.

Une autre difficulté est le manque de continuité dans les actions menées, et parfois l'absence d'actions à certains moments, car pour ces jeunes présents dans ces lieux de regroupement et de concentration, il n'y a pas d'accompagnement socio-éducatif. Ce constat est fait à Grande-Synthe et dans d'autres lieux : la notion de danger n'est pas activée dans le repérage de ces jeunes, en dépit d'un contexte légal et réglementaire et ces jeunes sont abandonnés. Après le 24 octobre 2016, date officielle du démantèlement du camp de la lande de Calais, de nombreux MNA se sont trouvés sans hébergement et sans placement au sein de l'ASE. Pour autant, même si ces jeunes migrants ne souhaitent pas être considérés comme des mineurs, et encore moins rentrer dans le système de protection de l'enfance, la question de la protection se pose.

Recommandation 6

Systématiser la mise à l'abri dans les zones frontalières par un accueil en structure d'hébergement

Centrée sur la mise en sécurité des personnes, une mise à l'abri systématique des jeunes migrants constitue une bonne pratique de premier accueil. Elle doit être généralisée sur les zones frontalières pour éviter la poursuite d'un parcours dans l'errance et organisant une première réponse aux besoins primaires (logement, nourriture, hygiène, santé). Elle pourrait faire converger les activités des associations de Protection de l'Enfance, celles des ONG et les actions solidaires de collectifs citoyens engagés.

Recommandation 7

Permettre un premier niveau d'accueil et d'orientation

Une structure de type CAOMIE³⁶ constitue une réponse d'accueil pour des jeunes migrants en transit. Ce type de dispositif mériterait d'être installé sur les zones de transit ou frontalières pour permettre un premier repérage des situations sanitaires et sociales et proposer une option dans une alternative crédible au projet migratoire initialement envisagé par le jeune.

Les CAOMIE ont été créés par une circulaire du 1^{er} Novembre 2016³⁷ pour pallier l'absence de protection des MNA au sein des lieux informels de regroupement, en particulier les camps où se refugiaient les migrants : c'est le cas dans le Nord et le Pas de Calais.

Dans un CAOMIE, le mineur peut être pris en charge pendant trois mois sans ordonnance de placement provisoire. Ce dispositif est extérieur à la protection du département. Il permet d'évaluer la situation du mineur en France pour définir des objectifs et une orientation pour la suite de son parcours. Pendant ce délai d'évaluation de la situation du mineur, celui-ci est accompagné par les professionnels du centre pour déterminer un projet. S'il souhaite rester en France, il pourra obtenir une aide dans ses démarches de demande d'asile, pour l'obtention de ses documents d'identité ou encore pour effectuer les démarches pour la délivrance d'un titre de séjour. Dans la majorité des cas observés, les jeunes migrants présents dans les CAOMIE sont des enfants qui ne veulent pas rester en France : ils souhaitent atteindre l'Angleterre qui est l'objectif final de leur parcours migratoire pour y rejoindre leur famille, leurs proches, ou simplement atteindre leur but.

Les CAOMIE ont donc pour objectif d'aider les MNA à réaliser leur projet y compris à rejoindre la Grande-Bretagne. Pour cela, ils s'inspirent des DUBS anglais. Ces DUBS regroupent des catégories et des conditions à l'accès au territoire britannique imposées par le Royaume-Uni. Le Royaume-Uni est ouvert à recevoir des MNA sous certaines conditions. Lorsque ces conditions sont remplies, la prise en charge est immédiatement effective dans le pays. Le Royaume-Uni a ainsi permis l'accès à une protection et une entrée sur le sol anglais à trois catégories de mineurs :

³⁶ Centre d'Accueil et d'orientation de mineurs isolés étrangers

³⁷ Circulaire du Garde des Sceaux du 1er novembre 2016, relative à la mise en œuvre exceptionnelle d'un dispositif national d'orientation des mineurs non accompagnés dans le cadre des opérations de démantèlement de la lande de Calais.

- Les mineurs de plus de 12 ans orientés par une autorité française en cas de risque d'exploitation sexuelle,
- Les mineurs de plus de 15 ans de nationalité syrienne ou soudanaise,
- Les jeunes majeurs isolés accompagnés de leurs frères et sœurs qui répondent à l'une des deux premières catégories.

Un MNA qui appartient à l'une des trois catégories doit aussi répondre à deux conditions :

- Le mineur doit être arrivé en Europe, peu importe le pays, avant le 20 mars 2016,
- Il doit avoir été présent dans le camp de la lande de Calais avant le 24 octobre 2016, soit avant le démantèlement du camp.

Si les conditions sont réunies, le MNA pourra rejoindre le Royaume-Uni. Les CAOMIE identifient les MNA respectant les catégories et les conditions et pendant le délai de 3 mois, peuvent les orienter vers le Royaume-Uni qui offre une protection conditionnée. Un MNA peut donc accéder à l'information et savoir à l'avance s'il est éligible à cet environnement.

Les CAOMIE offre une protection subsidiaire à la protection de l'enfance. Ils pallient l'absence de protection matérielle dans les camps et agissent en prévention suite au démantèlement de ces derniers. Cependant, aucune décision prise par un Juge des Enfants n'intervient au bénéfice de la protection juridique du mineur. C'est pourquoi en dépit de ses efforts, la France a été condamnée par l'arrêt du 28 février 2019 de la CEDH³⁸ pour les conditions de vie de MNA dans les camps de réfugiés : le dispositif CAOMI ne répondait pas au traitement de la vulnérabilité extrême de ces enfants et notamment du caractère de la minorité qui prime sur l'irrégularité du séjour et la qualité d'étranger.

Les CAOMIE ne suffisant pas à pallier l'extrême vulnérabilité, aucune véritable condition de vie n'est offerte au MNA qui va continuer à errer. Cela constitue les traitements inhumains et dégradants qui ne respectent pas les exigences de la CEDH et l'intérêt supérieur de ces enfants. Les CAOMIE protègent cependant de l'expulsion des MNA. Ils sont ouverts seulement aux mineurs et ceux qui fréquentent ces centres sont soumis à l'impossibilité d'expulsion. Ces centres vont pouvoir intervenir pour éviter le placement dans un centre de rétention. Les CAOMIE restent une opportunité pour certains MNA qui ne veulent pas rester en France mais

³⁸ CEDH, 28 février 2019, Khan contre France, requête n°12267/16.

qui ont besoin de temps pour rejoindre le Royaume Uni. Une forme de protection existe pour les MNA qui ne sont pas détectés par les autorités publiques. Cependant cette protection n'est pas optimale et reste subsidiaire. Le principe de l'impossibilité d'expulsion doit être le principe concernant tous les MNA. Toutefois, le droit des étrangers prime après une détermination de l'âge.

1.1.3. Des zones d'arrivée

Dans des départements du centre de la France, comme l'Indre, l'évolution qui a été constatée au niveau de ce département rejoint d'autres observations pour des collectivités territoriales comparables en taille et situées à la marge des routes migratoires connues et frontalières. Dans ces zones que l'on peut qualifier « d'arrivée », des jeunes ont été reçus et en plus grand nombre. Ces jeunes sont majoritairement issus d'Afrique francophone et d'Afrique occidentale.

Les villes de Lille ou Toulouse sont des exemples de villes vers lesquelles après un passage par l'Espagne ou l'Italie, le jeune va tout mettre en œuvre pour arriver à destination, en raison d'échos favorables dans le traitement de la situation, de possibilités d'accueil et de formes « d'asiles » plus durables dans l'attente de leur régularisation.

a. Des zones de concentration

Paris illustre ce qu'une zone de concentration veut dire : cette aire géographique réunit deux caractéristiques : elle est à la fois une zone frontalière par la présence de l'aéroport (zone de transit) et zone d'arrivée.

Les responsables de la DASES³⁹ mettent en lumière que Paris constitue le plus fort pôle de captation des mineurs étrangers, sur le territoire métropolitain. En effet, Paris et la Seine St-Denis représentent 30% des entrées du territoire national, du fait des arrivées qui s'effectuent directement par les aéroports internationaux et en raison également de la centralité de Paris qui en fait une zone d'attractivité très forte. C'est une destination pour beaucoup de jeunes qui empruntent des routes migratoires terrestres via l'Espagne ou l'Italie comme pour la

³⁹ Direction de l'Action Sociale de l'Enfance et de la Santé du Conseil de Paris

plupart des jeunes africains de l'Ouest. Le poids démographique de la région Ile de France en général, avoisine les 11 millions d'habitants, soit un poids démographique comparable à celui de certains États de l'Union Européenne. Les flux d'entrée à Paris, sont majoritairement constitués de jeunes qui se présentent à l'âge avéré ou supposé de 16/17 ans. La DASES précise qu'elle maintient une prise en charge pour ces jeunes jusqu'à 20 ans à l'ASE. Les observations des acteurs de l'Ile de France soulignent que la part des jeunes ayant subi des traumatismes est importante.

D'autres départements qui sont à la fois sur la route des frontières de passage et inscrites dans un milieu rural, situées dans le cœur de ville le centre l'accueil des MNA. C'est le cas du département de l'Hérault qui est dans une situation confuse. En raison des transits et arrivées directes de jeunes sur ce territoire et tout particulièrement à Béziers, en provenance d'Afrique du Nord, via l'Espagne, et du contexte local d'une forte médiatisation sur des faits de délinquance commis par des étrangers, le Conseil Départemental a plutôt fait le choix de localiser les MNA sur la Métropole de Montpellier. Ce qui pose le problème de la capacité et de la qualité de l'accueil.

1.2. Le premier accueil

Lorsque l'on se réfère aux textes réglementaires de la Protection de l'Enfance, l'article L.226-2-1 du code de l'action sociale et des familles, stipule, pour le 1^{er} accueil : *« Les personnes qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance définie à l'article L. 112-3 ainsi que celles qui lui apportent leur concours transmettent sans délai au président du conseil départemental ou au responsable désigné par lui, conformément à l'article L. 226-3, toute information préoccupante sur un mineur en danger ou risquant de l'être, au sens de l'article 375 du code civil. Lorsque cette information est couverte par le secret professionnel, sa transmission est assurée dans le respect de l'article L. 226-2-2 du présent code. Cette transmission a pour but de permettre d'évaluer la situation du mineur et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier ».*

L'article 223-2 du code de l'Action Sociale et des Familles, relatif à l'accueil provisoire d'urgence indique *« Le conseil départemental du lieu où le jeune se déclarant mineur isolé*

étranger a été repéré ou s'est présenté, l'accueille pendant les 5 jours de l'accueil provisoire d'urgence prévu à l'article L. 223-2 du Code de l'action sociale et des familles » (Protocole du 31 mai 2013).

Concernant la protection, le décret d'application du 24 juin 2016 prévoit que : « *Le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours, à compter du premier jour de sa prise en charge, selon les conditions prévues aux deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 223-2. »*

Les jeunes qui n'ont pas été écartés du dispositif ou réorientés vers un autre département lors du premier entretien font l'objet d'une prise en charge administrative pouvant durer jusqu'à 5 jours.

Cette prise en charge administrative est qualifiée de « mise à l'abri ». Elle vise à assurer une protection aux jeunes, potentiellement mineurs isolés étrangers, le temps que les services de la protection de l'enfance procèdent à des investigations confirmant ce statut.

La prise en charge du jeune est effectuée par le Conseil Départemental auprès duquel la demande de protection ou le signalement ont été effectués. Elle peut toutefois être déléguée à des associations habilitées.

Cet accueil provisoire est financé par l'État sur la base d'un montant forfaitaire de 250 € par jeune et par jour. Il s'agit là d'une répartition des coûts générés par l'accueil des mineurs isolés étrangers entre l'État et les administrations locales.

Nos observations témoignent de pratiques administratives qui sont loin de satisfaire aux garanties d'un premier accueil. Dans certains endroits du territoire national, on relève parfois ce que l'on peut qualifier de mesures de protection « *low-cost* ». À l'inverse, dans d'autres lieux, on observe des pratiques conformes à l'esprit de la Protection de l'Enfance dont l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles qui rappelle que : « *Le président du conseil départemental est obligé de mettre en place un accueil provisoire d'urgence, dont la durée est fixée à cinq jours pour toute personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille ».*

Prenons par exemple les conditions d'accueil et d'hébergement en amont de la décision judiciaire de placement à l'Aide Sociale à l'Enfance. Cette phase qualifiée souvent de mise à l'abri.

1.2.1. La rue

Dans certains départements, il n'y a pas de mise à l'abri. Des enfants dorment dehors en attendant leur évaluation. Ces enfants sont laissés à la rue. L'absence de mise à l'abri est justifiée par le fait que ces départements font l'évaluation de la minorité le jour où le jeune se présente ou le jour où le jeune est signalé alors que le temps d'attente est souvent bien plus long.

La CIMADE signale que dans plusieurs départements, il n'y a pas de mise à l'abri. Durant la phase d'évaluation, des enfants dorment donc dehors en attendant leur évaluation. *« A d'autres endroits, des enfants peuvent être laissés à la rue, mis à l'hôtel, ou ne bénéficiant pas de mise à l'abri car l'évaluation est pratiquée le jour J, c'est-à-dire le jour même de leur présentation au service ». « C'est un temps perdu pour leur formation, pour effectuer un bilan de santé, pour entrer dans le dispositif de Protection de l'Enfance. »*

Une préoccupation particulière concerne la situation des filles. A Paris, les jeunes filles, identifiées les plus vulnérables et sous la menace d'exploitation, sont accueillies prioritairement dans un dispositif référent spécialisé. Elles sont accueillies à Paris, sous la protection de ce service, où en fonction de leurs besoins, elles pourront bénéficier d'un plateau technique professionnel compétent en matière de santé, suite aux divers traumatismes physiques et psychiques endurés. Les autres dans des situations moins critiques sont confiées via le SEMNA⁴⁰ au secteur des territoires de protection. La DASES observe des réseaux de passeurs qui aboutissent à la prostitution nigériane. Mais il y a d'autres circuits, qui échappent à la vue des autorités et des services sociaux. Certaines jeunes filles peuvent être « récupérées » parfois à la faveur des maraudes. C'est le cas des

⁴⁰ Le SEMNA : secteur éducatif auprès des mineurs non accompagnés, créé en octobre 2011 au Bureau de l'Aide Sociale à l'Enfance, est le service spécialisé dans l'accueil des mineurs isolés étrangers à PARIS après l'évaluation effectuée par le DEMIE.

celles qui sont effectuées par le NID⁴¹ qui identifie parfois des mineures prises dans des réseaux de traite des êtres humains ; dans ce cas, une fois retirées de la rue elles sont « mises au secret », pour garantir leur sécurité. Dans d'autres cas, ce sont les services sociaux de terrain qui, faisant de la maraude, identifient d'autres catégories de jeunes filles, celles par exemple que l'on peut retrouver dans les campements, les lieux de regroupements, les squats. Mais il est très rare selon nos interlocuteurs, de voir arriver une jeune fille qui se présente de manière spontanée au service d'évaluation, à l'inverse des garçons qui sont plus nombreux et résolument inscrits dans leur démarche migratoire.

La rue participe de la continuation de l'errance migratoire sur le territoire national. Les obstacles administratifs et l'adaptation des jeunes à ces obstacles conditionnent pour partie ces errances dans les rues. Du point de vue des arrivées qui se font, sur la base de la répartition nationale, concernant notamment les Alpes Maritimes et les Bouches-du-Rhône, il nous a été rapporté que des jeunes n'étaient pas accueillis et qu'ils étaient amenés à retourner dans les départements d'où ils venaient, ces habitudes devenant des « dispositifs officieux ». C'est ce que d'aucuns décrivent comme le « cabotage ». Elle est une période caractéristique d'une adaptation aux obstacles administratifs rencontrés, dans le parcours du jeune qui souhaite une admission à la Protection de l'Enfance, une fois présent sur le territoire français. C'est, au fond, la stratégie de celui qui, après avoir essuyé un premier refus de prise en charge, va néanmoins poursuivre sa route, vers un autre département où sur les conseils de pairs, des réseaux sociaux, il suppose qu'il bénéficiera de plus de bienveillance. Les différences de traitement entre les départements génèrent ces formes d'errance.

1.2.2. L'hôtel

En l'absence de lieux organisés de mise à l'abri, la solution de l'hôtel est très souvent mise en œuvre. **Cette forme de « mise à l'abri » est le lieu de tous les risques.** La solution de l'hôtel

⁴¹ L'Amicale du Nid accueille toutes personnes en danger, ayant connu ou en situation de prostitution. Elle propose un accompagnement vers la sortie de la prostitution. Pour cela, l'Amicale du Nid va à la rencontre des personnes par la pratique de la maraude.

répond à deux arguments : le temps de l'évaluation qui se fait au bout de 5 jours, ou l'absence temporaire ou durable d'autres lieux d'accueil. D'autres sont mis à l'hôtel, peu confortables et sans présence éducative ou d'accompagnement social sécurisant. La prise en charge souvent se fait en Hôtel pour 5 jours ; elle perdure en général au-delà de 8 jours, puis la situation se renouvelle, car les évaluations se font plus tardivement que dans les 5 jours qui suivent la mise à l'abri. C'est autant de temps perdu pour commencer une véritable entrée dans un dispositif de Protection de l'Enfance.

Dans le département de l'Indre, depuis septembre 2019 les évaluations sont effectuées très rapidement, le jour même ou en moins de 5 jours, par la cellule départementale, qui gère également la possibilité d'accueil de nuit. Le département a privilégié l'hébergement à l'hôtel, comme mise à l'abri, le temps de trouver des solutions. Depuis 2019, l'organisation de la mise à l'abri a intégré des familles d'accueil. Quelques placements sont faits en MECS⁴² mais les cas sont très rares et ne concernent que ceux jugés très vulnérables parmi les plus jeunes, notamment âgés de 13/14 ans.

Dans d'autres départements voisins, l'Indre et Loire comme celui de l'Indre, l'APU⁴³ consiste en une mise à l'abri qui se pratique aussi en Hôtel. Ces hôtels, sont en règle générale, peu confortables et sans présence d'adultes référents en dehors du personnel hôtelier, et ne disposent pas du tout d'une présence éducative attirée. Les Adhérents CNAPE de l'INDRE indiquent des difficultés observées dans les conditions d'accueil pour ces mineurs. Le Conseil Départemental propose une mise à l'abri pratiquée en Hôtel le temps de trouver une orientation et seulement depuis 2019 sur un dispositif dédié ou en famille d'accueil. Tous ont recours à l'accueil en hôtel, s'il permet d'éviter au jeune d'être à la rue, il ne prend pas en compte la nécessité d'un accompagnement éducatif, social et encore moins psychique, quand on sait les difficultés de ces jeunes sur leur parcours migratoire.

Dans d'autres situations, le jeune peut être hébergé via des réseaux d'hébergeurs solidaires. Si laisser un enfant à la rue n'est pas acceptable, héberger chez soi n'est pas satisfaisant. Cela peut même avoir à terme des effets négatifs pour le jeune dans les difficultés d'accès aux

⁴² Maisons d'Enfants à Caractère Social, établissements sociaux au sens du CASF

⁴³ Accueil provisoire d'urgence

droits, défaut d'accompagnement, une forme de moindre visibilité du phénomène migratoire au niveau des pouvoirs publics et des institutions, et voire instrumentalisation... Dans le département de l'Hérault, les structures d'accueil n'ont pu, sur la seule agglomération de Montpellier, disposer d'une capacité d'hébergement adapté. Les professionnels de l'enfance de ce département constatent que leur hébergement se fait dans des hôtels bas de gamme. *« Ils sont précarisés en évoluant dans un cadre de vie dont ils ne connaissent pas les codes, eux qui ont eu avant leur arrivée un parcours souvent complexe, ils continuent de vivre au milieu d'un environnement peu ou pas sécurisant. Les MNA sont laissés à l'abandon, ils risquent d'être récupérés dans des réseaux mafieux, délinquants, et exposés à des violences, de la consommation de stupéfiants ; pour des adolescents et jeunes majeurs qui sont dans le rien, sans adulte, il y a des conséquences graves. »*

Malgré les textes qui sont sans équivoque sur la mise à l'abri de toute personne se déclarant mineure et en danger, dans la pratique, nombre de ces enfants ne sont pas mis à l'abri et aucun bilan de santé n'a été réalisé.

1.2.3. La mise à l'abri

La mise à l'abri est conditionnée par la capacité réactive des départements à assurer l'évaluation de la minorité.

Le Directeur de la DASES, décrivant la centralité géographique et politique de PARIS, incarne une politique favorable et bienveillante à l'égard des MNA. En 2015, il a été décidé un plan ambitieux : toute personne qui se présente alléguant de sa minorité et de son isolement doit être d'abord mise à l'abri avant d'être évaluée. Paris est passé en 4 ans, entre 2015 et 2019 de 1500 à 7500 évaluations par an. *« Nous n'avons eu de cesse de mettre en place des dispositions favorables aux MNA, PARIS est passé de 2015 à 2019 de 17 à plus de 50 évaluateurs sur le territoire parisien, déployés sur trois sites ; les flux sont absorbés, il y a très peu de délai. Les attentes sont de moins de 8 jours entre la présentation et la décision. » « PARIS tient à ce dispositif, or, il est chahuté par des projets de loi et des décrets qui viennent le fragiliser. »*

La mise à l'abri est systématiquement faite : il suffit de passer au DAMI pour y être accueilli ; à certaines périodes, en 2019 il y avait 0 jour d'attente.

Le Conseil Départemental des Alpes de Haute-Provence, prône quant à lui une mise à l'abri systématique des migrants, l'évaluation se faisant ensuite. Cette collectivité territoriale a décidé de procéder à la mise à l'abri et à l'accompagnement sur le long terme, et ce sont les mêmes structures qui ont répondu aux premières sollicitations comme ensuite aux appels à projet.

La connaissance des situations porte sur des estimations de 400 mineurs. Selon nos interlocuteurs, le Conseil Départemental des Alpes de Haute Provence communique assez facilement sur ses chiffres, alors que la Préfecture communiquerait peu. Les interlocuteurs de ce département observent que depuis que la frontière italienne est fermée, en raison de l'application des accords franco-italiens de 1997, le dispositif apparaît peut-être surdimensionné. Le constat est, en 2019, une baisse d'activité par rapport au taux d'équipement qui avait été anticipé lors de l'augmentation croissante des flux à partir de 2015. La CIMADE confirme qu'à la frontière Franco-italienne ont été observées des tendances à renvoyer en Italie les jeunes qui sont identifiés par la Police de l'Air et des Frontières (PAF). Ces dispositions prises par les départements sont conformes à l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles. Tout manquement à cette obligation porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Dès leur arrivée, en phase d'évaluation ou non, les MNA devraient bénéficier de cet accueil provisoire d'urgence dans chaque département où ils se trouvent.

Beaucoup d'interlocuteurs insistent sur la nécessité de cette prise en charge provisoire de ces jeunes migrants qui doit être de qualité dès les premières étapes de leur parcours en protection. Il s'agit de déployer des moyens pensés pour protéger et sécuriser les jeunes de tous les dangers auxquels ils sont exposés, du fait de leur présence sur le territoire, et du fait de leur parcours migratoire très souvent traumatisant.

La mise à l'abri dans ces premiers moments vise à protéger de tiers malveillants, des réseaux mafieux ou lucratifs, ainsi que d'un environnement qui, s'il ne leur est pas hostile, peut être indifférent à leur situation ou en rejet de cette catégorie de population. Cette protection globale et immédiate permet d'enclencher les bonnes démarches et de ne pas perdre de temps, santé, scolarité, formation, mise à jour de la situation administrative.

La prise en charge par une première mise à l'abri doit aussi, chez les jeunes développer le sentiment de confiance à l'égard des institutions ou le réhabiliter lorsqu'il a été mis à mal au cours du parcours migratoire avec la rencontre de fonctionnaires corrompus, d'agents des forces de l'ordre usant de brutalité...

Ces jeunes sont à leur arrivée dans une forme d'urgence et d'immédiateté, les temporalités administratives françaises et la sophistication de leurs procédures sont des éléments qui leur donnent parfois un sentiment de perte de repères, eux qui, souvent, ont dû déployer des capacités d'adaptation rapides et d'autonomie très grandes sur leur parcours.

Il s'agit à ce stade également d'engager très rapidement toutes les démarches pour leur permettre un accueil réussi, gage d'un parcours d'intégration à venir qui repose sur la confiance dans l'autorité de l'État et des institutions.

1.3. Un accueil inégal selon les diagnostics des acteurs

1.3.1. Des rapports complexes avec la police

Les acteurs que nous avons rencontrés soulignent que la plupart de ces jeunes, conditionnés par la peur du policier enracinée dans des vécus de brutalité, tardent ou ne sont pas enclins à se présenter spontanément dans un commissariat à leur arrivée en France. Il est également constaté, comme à Paris, que les commissariats de police, bien que formés depuis plusieurs années à l'accueil de mineurs victimes de violence, démontrent une forte tendance à ne pas répondre à l'appel de bénévoles de maraudes, comme ceux de la Croix Rouge, lorsqu'ils signalent un mineur étranger seul à la rue.

La Croix Rouge donne quelques exemples où la question des MNA n'est pas abordée sous l'angle de l'enfance en danger du fait de la difficulté des relations avec la police. C'est cela, qui, selon cette organisation, remet en cause l'agilité, c'est-à-dire l'adaptabilité, de ses propres réponses aux situations rencontrées dans leur diversité. Dans un territoire, où malgré le soutien de la démarche de la Croix-Rouge par l'administration chargée de la Protection de l'Enfance, malgré le soutien du parquet et de ses indications, malgré la forte

mobilisation de ses bénévoles qui souhaitent faire des signalements, les niveaux d'implication et des réponses des commissariats de police restent disparates.

Un MNA, en sa qualité de mineur et donc en état de vulnérabilité, ne pourrait pas être expulsé. Mais dans le cas, où le MNA n'a pas été détecté par les autorités publiques, qu'il a été reconnu comme majeur, ou encore à son arrivée sur le sol français, le jeune peut se voir opposer une mesure de rétention qui a pour finalité son expulsion. C'est ainsi que, certains jeunes ne sont pas pris en charge et que leur protection est mise entre parenthèse. Si le mineur n'a pas été détecté auparavant (cas des lieux informels de regroupement, squats, Paris, Lille, Toulouse, Montpellier, Lande de Calais, Grande-Synthe...) et s'il ne se présente pas aux autorités en tant que mineur, à plus forte raison dans des cas d'évacuation de collectifs, la Police ne procédera pas systématiquement à un contrôle de l'âge. Les pratiques de la PAF facilitent l'expulsion. Il en résulte un mouvement qui vise les MNA comme des étrangers avant d'être des mineurs. Cette vision tend à s'accroître depuis l'augmentation des arrivées des MNA et vient s'opposer à celle faisant primer la minorité sur la qualité d'étranger.

1.3.2. La rétention administrative

Il s'agit du placement en zone de rétention administrative. Il est étonnant qu'un MNA soit l'objet d'une mesure de rétention, quand celle-ci supprime la liberté d'aller et venir, liberté qui est protégée par la CEDH⁴⁴. De plus, la zone de rétention est le lieu préalable à expulsion de personnes majeures, alors qu'un mineur ne peut être expulsé.

Souvent, les autorités préfectorales utilisent la déclaration de majorité du département pour justifier l'expulsion. Dans le cas où, un MNA arrive illégalement sur le territoire français la PAF pourra l'arrêter et le placer en zone d'attente. Cette zone relève d'un artifice juridique qui constitue une véritable dérogation au droit commun, qui pourtant devrait s'appliquer en tout point du territoire français. En vertu de cet artifice, un jeune MNA placé dans cet espace, dérogatoire au droit commun, pourra se voir refuser l'entrée sur le sol français et donc il pourra se faire expulser. Il est possible d'assimiler la zone d'attente à la zone de rétention, ce

⁴⁴ Article 2 CEDH, protocole n°4 « Quiconque qui se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. »

sont deux espaces permettant un contrôle de la régularité du séjour d'un étranger présent sur le sol français. Ces zones conduisent à la possibilité d'expulser des étrangers du territoire français.

Une telle situation de non-droit ne devrait pas exister pour des mineurs. Peu importe, où ils se trouvent, leur intérêt supérieur devrait toujours primer. Une politique de lutte contre l'immigration irrégulière et le recours à des outils de contrôle ne peut pas justifier une telle atteinte aux droits de l'enfant. La vulnérabilité des MNA doit primer sur certains objectifs à court terme de maîtrise des flux.

La situation aux frontières sud des Alpes, telle qu'elle a été observée et rapportée par la CIMADE, le GISTI, et les associations de sauvegarde de l'Enfance vont dans le même sens :

En vertu d'un accord bilatéral signé en 1997 entre La France et l'Italie, chaque État signataire a ainsi la possibilité de remettre aux autorités du pays cosignataire tout étranger en situation irrégulière interpellé sur son territoire et pour lequel il peut prouver qu'il a séjourné ou qu'il provient de ce pays voisin. Mais depuis 2015, et la réintroduction du contrôle aux frontières, la France applique une autre procédure dite de « non-admission ». Elle permet de considérer qu'un étranger en situation irrégulière contrôlé à l'un des points de passage autorisés (PPA) du département n'est pas entré en France et peut donc être remis directement aux autorités du pays dont il provient, en l'occurrence l'Italie. Ceci en vertu de l'accord bipartite sur la surveillance de la frontière. Quand la PAF interpelle un étranger dans un délai de 48 heures dans la zone frontalière il est considéré comme relevant du territoire italien. Cet accord est dérogatoire aux accords de Schengen de 1985, et à la convention de Schengen signée en 1990 qui organise l'ouverture des frontières entre les pays européens (mise en application en 1995). L'accord bipartite signé en 1997 est postérieur.

Ces situations posent de nombreux problèmes de non-respect du Droit International. « *Les migrants sont amenés du côté italien et y sont laissés, spécifiquement dans le village de la Clavière. Il n'y a aucune association ou structure de ce côté-là* », selon Lola Schulmann, spécialiste des questions migratoires à Amnesty International qui a récemment participé à une mission d'observation à la frontière. « *Leurs droits ne leur sont pas notifiés et la minorité de certaines personnes n'est pas considérée* ». Les mineurs qui doivent pourtant bénéficier obligatoirement d'une protection spécifique sont donc renvoyés et se retrouvent livrés à eux-

mêmes. L'expulsion de facto est alors possible et supprime la protection du mineur qu'il soit en zone d'attente, ou en zone frontalière.

Là encore, la condition d'étranger du MNA vient primer sur la condition de minorité dans un non-respect des conventions internationales. Le MNA n'est pas considéré comme une personne vulnérable et se voit appliquer le droit commun ou des usages et pratiques policières unilatérales.

1.3.3. Le non-respect du droit au risque de la marginalisation et de l'exclusion

À Paris, mais aussi à Toulouse et encore ailleurs sur le territoire national, nombre d'acteurs et décideurs de l'ASE, prennent position en affirmant qu'à partir du moment où un enfant se présente, il faut opérer une mise à l'abri immédiate.

La non mise en œuvre de la mise à l'abri est une carence caractérisée du Conseil Départemental.

La jurisprudence est constante sur ce point-là. Comme en rend compte le jugement du Conseil d'État⁴⁵. « Il résulte de l'instruction que M.X (...), déclarant (...), ne pas avoir de famille en France et être sans abri, s'est présenté le 18 décembre 2018 à l'accueil du service de l'ASE du département d'Indre-et-Loire, dont il a sollicité la protection. En réponse à sa demande, il lui a été proposé un rendez-vous en vue de l'évaluation de sa situation, près de six semaines plus tard, sans que cette proposition soit accompagnée, dans cette attente d'une mise à l'abri. Dans les circonstances en l'espèce, malgré les difficultés invoquées en défense par le département, tenant notamment à l'augmentation du nombre de mineurs isolés et à la contrainte liée, dans nombre de cas, à la nécessité de recourir à un interprète, le délai dans lequel a été convoqué pour bénéficier d'un APU est constitutif d'une carence caractérisée dans l'accomplissement de sa mission d'accueil par le département, qui, eu égard à ses conséquences pour l'intéressé, porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

⁴⁵ Conseil d'État, section du contentieux ordonnances du 25 janvier 2019 n°427167, n°427169, n°427170

Au regard de la situation de M.X dont il n'est pas contesté qu'il ne dispose d'aucune solution d'hébergement, la condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du CJA doit être regardée comme remplie.

Il y a lieu d'enjoindre au département d'accomplir toutes diligences utiles pour que M.X bénéficie d'une mise à l'abri immédiate. »

Il se peut que la question de la minorité ne se pose pas devant le département ou un juge mais devant une autre autorité administrative. C'est le cas, en zone d'attente, qui correspond à un espace dérogatoire du droit commun, placé sous douane dans les aéroports, les gares, les ports et tous les espaces frontaliers. Là, un mineur n'aura pas droit à un accès direct à la protection de l'enfance. Ces zones ont été créées par la loi du 6 juillet 1992⁴⁶, dans le but de contrôler l'entrée sur le territoire français des étrangers sans visa ou titre de séjour. La plus importante zone d'attente en France est située à l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle, dans le département de Seine Saint-Denis.

Dans le cas de mineurs arrivés en France, accompagnés d'un passeur qui les a abandonnés dès l'arrivée à l'aéroport, ceux-ci, pourront être placés dans une zone d'attente. La PAF doit signaler la présence de l'enfant au procureur de la République afin que soit déterminé son âge. Dans la plupart des cas, le parquet a recours à l'examen radiologique osseux. Toutefois, le Procureur de la République ne prononce que rarement une ordonnance de placement provisoire pour un jeune dont la minorité a été déterminée. La zone d'attente ne permet pas d'ouvrir droit à la protection de l'enfance. C'est une zone de non droit. Le MNA présent dans cet espace n'aura pas de droit particulier lié à sa minorité, sauf la nomination d'un administrateur ad hoc. Il est traité comme un adulte. La zone d'attente montre la prééminence du droit des étrangers versus la protection de l'enfance. Le législateur en créant un espace juridique dérogatoire s'est donné un outil de contrôle dans l'arsenal de sa politique d'immigration au détriment des engagements internationaux protégeant les enfants, comme la CIDE.

⁴⁶ Loi du 6 juillet 1992, n° 92-625, sur la zone d'attente des ports et des aéroports et portant modification de l'ordonnance du 2 novembre 1945, n°45-2658, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France

La jurisprudence a validé ce système à plusieurs reprises, notamment en 2009, où la Cour de Cassation⁴⁷ refuse, de protéger un mineur, même si cela est contraire à son intérêt supérieur, quand il est placé en zone d'attente. La Cour indique clairement que le MNA n'a pas accès à la protection de l'enfance. Elle fait primer l'intérêt de la nation de lutter contre l'immigration irrégulière. La solution du législateur et de la Cour de Cassation est la seule option pour lutter contre l'immigration des MNA.

Cette solution a été entérinée par le législateur dans une loi du 29 juillet 2015⁴⁸. La zone d'attente ne se situe pas, de jure, sur le territoire français. La Cour de Cassation énonce même que la zone d'attente est sous un simple contrôle administratif. Cependant, cela ne tient compte en aucune façon de la vulnérabilité et de l'obligation de protéger les enfants. L'immigration est un sujet complexe pour les gouvernants et la société mais elle ne peut servir à récuser la prise en charge des mineurs. C'est une limite très importante à l'intérêt supérieur de l'enfant protégé par la CIDE⁴⁹ et à l'accès à la protection de l'enfance qui en découle.

Exemple d'une décision judiciaire : Cour d'appel de Toulouse ; Date : ordonnance n°19/759 du 25 octobre 2019, n°RG 19/00742

Extraits :

« Au jour où la Cour statue, M.X âgé de 17 ans et demi, séjourne en zone d'attente depuis six jours, dans l'attente d'être fixé sur son sort.

Certes ses droits lui ont été notifiés et ont été respectés et le conseiller rédacteur a pu se rendre compte lors de l'audience de la Cour d'appel de la bienveillance dont il a fait preuve de la part de la PAF, il a reçu l'assistance d'un administrateur ad hoc et a été assisté d'un avocat, tous deux également bienveillants et attentifs à ses besoins, mais il n'en reste pas moins que les conditions matérielles de séjour en zone d'attente, quand bien même ses besoins essentiels sont assurés (l'hébergement, les repas, hygiène...), ne sont pas favorables à l'épanouissement d'un mineur (enfermement avec des majeurs, impossibilité de sortir

⁴⁷ Cass, Civ 1, 25 mars 2009, n° 08-14.125, RJPF, 2009, n°6, 19.

⁴⁸ Loi du 29 juillet 2015, n° 2015-295, relative à la réforme du droit d'asile.

⁴⁹ Article 3 alinéa 1 CIDE « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale. »

prendre l'air, absence de visites familiales et sentiment de solitude propice aux ruminations...).

Malgré toute l'attention que peut lui porter son administrateur ad hoc, il n'a pas été pris en charge par un service spécialisé pour mineurs alors que le juge des tutelles de Toulouse a ordonné son placement sous tutelle et a déferé la tutelle à la collectivité publique (...)

Certes cette décision a été frappée d'appel par le parquet, mais elle doit néanmoins recevoir application dès lors qu'elle est assortie de l'exécution provisoire. Il n'est pour autant justifié d'aucune prise de contact ou visite ou autre intervention de l'ASE (...). La situation de maintien en zone d'attente est particulièrement anxiogène pour lui (...). Il s'ensuit qu'il n'est pas de l'intérêt du mineur d'être maintenu en zone d'attente. Il devra donc être remis en liberté et pris en charge conformément à l'ordonnance de tutelle. »

Synthèse des recommandations sur la phase d'arrivée et d'accueil

Recommandation 4

Renforcer la veille sociale et les actions de préventions

Former et constituer des équipes de maraude compétentes en veille sociale et en Protection de l'Enfance, adossées à des dispositifs en accueil direct.

Recommandation 6

Systématiser la mise à l'abri dans les zones frontalières par un accueil en structure d'hébergement

Centrée sur la mise en sécurité des personnes, une mise à l'abri systématique des jeunes migrants constitue une bonne pratique de premier accueil. Elle doit être généralisée sur les zones frontalières pour éviter la poursuite d'un parcours dans l'errance et organiser une première réponse aux besoins primaires (logement, nourriture, hygiène, santé). Elle pourrait faire converger les activités des associations de Protection de l'Enfance, celles des ONG et les actions solidaires de collectifs citoyens engagés.

Recommandation 7

Permettre un premier niveau d'accueil et d'orientation

Une structure de type CAOMIE⁵⁰ constitue une réponse d'accueil pour des jeunes migrants en transit. Ce type de dispositif mériterait d'être installé sur les zones de transit ou frontalières pour permettre un premier repérage des situations sanitaires et sociales et proposer une option dans une alternative crédible au projet migratoire initialement envisagé par le jeune.

⁵⁰ Centre d'Accueil et d'orientation de mineurs isolés étrangers

Recommandation 8

Avoir des politiques proactives par rapport au repérage des situations à risques

La présence des jeunes migrants oblige à mettre en œuvre des moyens de repérage plus large que ceux pratiqués aujourd’hui : à la mise à l’abri qu’implique la présentation des jeunes auprès des services sociaux, doit s’ajouter une politique proactive de repérage des situations à risques dans les lieux informels, les lieux publics, et tout endroit susceptible de voir la présence d’un ou d’une jeune en grande difficulté.

Recommandation 9

Renforcer les liens de la veille sociale et de la protection de l’enfance

Repérer et exfiltrer tout mineur à la rue ainsi que toute jeune personne dont l’âge apparent constitue un facteur aggravant de vulnérabilité et offrir une mise à l’abri et une protection le temps d’un relai pris avec l’autorité judiciaire, administrative compétente pour un traitement adapté de sa situation en fonction de ses besoins, son âge, son statut.

Recommandation 10

Généraliser les lieux d’accueil d’urgence sur les zones géographiques sensibles

Les constats et repérages des jeunes migrants en situation d’errance obligent la mise en œuvre de moyens plus importants de mise à l’abri et de sécurisation des personnes vulnérables : il faut créer des lieux d’accueil d’urgence et donc multiplier les places pour les jeunes en situation de vulnérabilité.

Recommandation 11

Systématiser la saisie des parquets pour les situations de danger

Les constats et repérages des jeunes migrants en situation de danger, vulnérables et isolés, obligent les services judiciaires à systématiser la prise en compte des situations de danger qui sont portées à leur connaissance.

Les parquets doivent être saisis systématiquement par les instances de veille et de maraude sociale pour saisir le juge des enfants et pour décider d'une mise en protection en fonction de l'âge et du niveau de vulnérabilité.

Recommandation 12

Agir contre la traite des êtres humains

Une plus grande attention doit être portée à la situation des jeunes filles ou jeunes femmes, en identifiant des territoires prioritaires d'intervention. Une première mise en protection pourrait être assurée notamment par un travail d'intervention mixant les associations et autorités de part et d'autre des frontières; par la mise en place d'équipes sur le modèle des veilles et maraudes sociales et de structures dédiées de mise en sécurité, pour des personnes vulnérables du point de vue de leur parcours migratoire, de leurs fragilités et de leur assujettissement à des réseaux de traite des êtres humains.

Recommandation 13

Coopérer à l'échelle européenne dans la lutte contre les réseaux mafieux et contre la traite des êtres humains

Mieux prendre en compte et rendre visible le phénomène des jeunes pris dans des réseaux « mafieux », il convient de mettre en place des repérages à l'intérieur des périmètres des lieux informels de regroupements, camps et squats, de permettre à ces intervenants un niveau de protection de leur intervention en lien avec les autorités de police de leur secteur, d'établir un partenariat, veille et maraude sociale et mise en œuvre d'une protection effective des jeunes par des éléments policiers relevant par exemple d'une brigade des mineurs.

Au niveau ministériel prendre en compte cette dimension nécessaire de la coopération policière à l'échelle européenne et frontalière pour repérer, traiter et prévenir les filières criminelles d'exploitations de ces jeunes victimes.

Fixer des indicateurs de résultats et les rendre publics, en en faisant un élément de stratégie européenne en matière de défense du droit à la sécurité.

2. L'ÉVALUATION DE LA MINORITÉ

2.1. *L'organisation par l'État de l'évaluation de la minorité des MNA*

Il existe un cadre de référence réglementaire qui s'est établi progressivement par ajustement de la réglementation et notamment par les décrets successifs. Ce cadre est national, il est la résultante de décisions prises au niveau de l'État par les ministères concernés Intérieur, Justice, Santé et Solidarité.

Si le droit commun de la protection de l'enfance est applicable aux mineurs étrangers au même titre qu'aux nationaux, dans les faits, les mineurs étrangers font l'objet d'une procédure spécifique en amont de la prise en charge de droit commun : cette procédure est l'évaluation de la minorité. En effet, même si les conditions d'accès à une protection judiciaire par le biais de la saisine directe du juge des enfants sont identiques, s'agissant des nationaux et des mineurs étrangers, un dispositif national d'évaluation a été mis en place concernant l'accès aux services du Conseil départemental et à l'accueil provisoire d'urgence.

Le système introduit par le Protocole du 31 mai 2013 prévoit que :

« Pendant cette période [de mise à l'abri] le Conseil Général évalue la situation du jeune afin de s'assurer de sa minorité et de son isolement sur le territoire français. Il fait effectuer les investigations par ses services ou par une structure du secteur associatif à laquelle cette mission est déléguée et avec l'appui si nécessaire des services de l'État. » (Protocole du 31 mai 2013)

Désormais, il est prévu, en vertu du décret du 24 juin 2016 : « Au cours de la période d'accueil provisoire d'urgence, le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de cette personne au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement ».

Durant cette période dite de " mise à l'abri ", le Conseil général évalue la situation de l'intéressé. Autrement dit, des investigations sont menées afin de s'assurer d'une part de sa minorité et d'autre part de son isolement.

A l'issue de cette mise à l'abri, "si le Conseil général refuse de saisir l'autorité judiciaire, notamment lorsqu'il estime que le jeune a atteint la majorité, [et/ou conteste son isolement]", le mineur " peut saisir le juge des enfants en application de l'article 375 du Code civil".

A l'issue de la période d'accueil d'urgence (5 jours maximum), le Conseil Général saisit le Procureur de la République.

Si l'évaluation de la situation aboutit dans le délai de l'accueil provisoire d'urgence (5 jours), le Procureur de la République peut alors se prononcer sur la nécessité de prendre une Ordonnance de Placement Provisoire (OPP). La minorité et l'isolement sont reconnus : il y a alors une OPP et saisine du Juge des Enfants dans les 8 jours : le jeune reste pris en charge et peut être potentiellement placé dans un autre département. À compter de l'OPP du Procureur, la prise en charge financière du mineur relève du Conseil Départemental de son lieu de placement (art. L.228-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles).

Lorsque la minorité et/ou l'isolement ne sont pas reconnus, cela induit un classement sans suite par le Procureur de la République. Le jeune sort du cadre de la protection de l'enfance en danger et n'est donc plus pris en charge.

Il arrive que l'évaluation de la situation de l'intéressé n'aboutisse pas dans le délai de l'accueil provisoire (5 jours) : le Procureur de la République doit alors prononcer une OPP afin d'assurer une protection à l'intéressé le temps nécessaire à la poursuite des investigations aux fins d'établissement de sa situation. Une saisine du Juge des Enfants par le Procureur de la République doit intervenir dans un délai de 8 jours.

2.2. L'organisation sur les territoires: délégations et inégalité des traitements

Ce cadre qui devrait prévaloir en tout point du territoire de la République est appliqué dans une grande diversité de modalités de mise en œuvre, voire d'interprétations. L'évaluation est un domaine réservé du Conseil Départemental. Nous constatons, par choix politique ou par manque de moyens internes, que les Conseils Départementaux délèguent tout ou partie des actes d'évaluations de la minorité des MNA. Ce cadrage lié à l'accès à la Protection de l'Enfance connaît une limite majeure par l'absence de cohérence et d'homogénéité des pratiques de détermination de la minorité sur le territoire national.

Différents acteurs interviennent dans la procédure de détermination de l'âge permettant de renverser le doute sur la minorité ou la majorité du jeune se présentant comme mineur. Ces acteurs vont avoir un impact sur la décision rendue en faveur ou non de la minorité. La politique du service auquel cet acteur est rattaché pourra avoir une influence sur la détermination de l'âge. Il est possible de voir quand l'acteur est issu du secteur du droit des étrangers, soit d'une préfecture ou de la PAF, le doute se tourne plutôt vers la majorité.

Dans la protection de l'enfance, soit en présence d'acteurs issus du département ou en matière d'intervention judiciaire, le doute devrait être favorable à la personne lorsque la minorité est évaluée. Mais cela n'est pas toujours le cas. Certains départements ont une politique frileuse de prise en charge des MNA dans leur système de protection de l'enfance. Ainsi dans chaque département en vertu de la décentralisation, ce n'est pas tant une politique nationale d'État qui va s'appliquer mais une politique locale du département qui vient régir la situation et réguler les flux. Certains départements sont enclins à prendre en charge ces mineurs, sans réellement se préoccuper de la question de la nationalité. Ils vont alors intégrer massivement ces mineurs considérés en danger dans la protection de l'enfance, avec des moyens conséquents. D'autres ne veulent ou ne peuvent pas mobiliser les moyens budgétaires dans les services de protection de l'enfance, là aussi sans prendre en considération la nationalité. Pour ces départements, des moyens insuffisants seront accordés au service départemental de la protection de l'enfance, qui ne pourra alors pas prendre en charge de nombreux mineurs et qui privilégiera plutôt les enfants issus de son

territoire qui se trouvent dans une situation de danger, en procédant à un découplage qui revient à exclure les MNA du système de protection de l'enfance. Enfin, d'autres départements ne sont pas hostiles à mettre des fonds importants dans la protection de l'enfance, mais privilégient une politique donnant la préférence aux populations locales plutôt qu'aux étrangers. Si les départements ont une obligation de prise en charge et n'ont pas la possibilité de refuser tout ou partie de la mission de protection de l'enfance, ils élaborent néanmoins des critères et une politique de prise en charge locale tant que le cadre légal de la protection de l'enfance de l'article L112-3 du CASF17 est respecté.

Cette application hétérogène, rompt avec un principe d'égalité de traitement posé comme principe fondateur des institutions de la République. Ces inégalités manifestes de traitement, dans l'application des règles de droit, créent des situations compliquées et injustes qui s'ajoutent à la complexité du phénomène migratoire lui-même.

On observe donc plusieurs tendances sur le territoire.

- Une tendance à la délégation de l'évaluation au secteur associatif, inscrite dans un fonctionnement départemental
- Des modes d'organisation de l'évaluation différenciés
- Des process d'évaluation qui varient selon l'organisation des départements

La délégation aux opérateurs de l'évaluation à la Minorité

La première pierre de cet édifice est la Circulaire TAUBIRA qui, depuis 2013, a été complétée par des dispositifs légaux et réglementaires, qui viennent préciser les moyens et modalités de mise en œuvre des éléments relatifs à l'évaluation des jeunes se présentant mineurs isolés étrangers.

L'une de ces dispositions permet de déléguer la mission de premier accueil et d'évaluation à un organisme du secteur associatif. L'article L222-1 du CASF dispose que les prestations d'Aide sociale à l'enfance sont accordées par les Présidents des Conseils départementaux, en déléguant l'évaluation à une association.

Nous avons constaté par nos observations, que les départements ont délégué dans les départements de Paris, de Seine Saint-Denis, du Val-de-Marne, du Nord, du Pas-de-Calais, de

Haute-Garonne, des Bouches-du-Rhône et du Var, alors que pour les départements de l'Indre, du Bas-Rhin, de l'Ain, de l'Isère, de l'Hérault, ce sont des fonctionnaires de l'Aide Sociale à l'Enfance, ou du Conseil Départemental qui sont chargés d'évaluer la situation des jeunes se présentant comme MNA.

LA FEHAP s'inquiète du rôle des opérateurs qui « *pourraient être instrumentalisés par des effets de gestion de la politique migratoire, sachant que leurs activités sont subordonnées à l'intervention et aux décisions d'acteurs relevant des ministères de l'intérieur ou de la justice, et des conseils départementaux* ».

Une des limites de cet exercice pour les associations consiste à produire une aide à la décision non sans conséquence pour le devenir du jeune. Cette évaluation se situe entre « éclairage » et « mesure d'avant dire droit ». Ces aides à la décision ou avis ont des effets sur les évaluateurs eux-mêmes, « *ils sont régulièrement changés (DASES, Paris), d'autres font remonter leurs malaises dans l'exercice de leur fonction « On est là pour mettre des gens à la rue » (DDAEOMI, Toulouse)*. Cette pratique de l'évaluation pluridisciplinaire sanitaire, éducative et sociale est en cours à Toulouse, où le Conseil Départemental a confié le soin de l'évaluation au Dispositif Départemental, d'Accueil, d'Évaluation et d'Orientation des Mineurs Isolés (DDAEOMI), en Haute-Garonne géré par l'ANRAS. Cette organisation procède, sur la base d'un accueil inconditionnel, à une évaluation sociale. Le rapport d'évaluation est ensuite transmis au Service d'Accueil des Mineurs Isolés, qui est le service compétent et dédié aux MNA, directement rattaché à l'ASE du Conseil Départemental de Haute-Garonne.

Lors de cette phase d'évaluation, plusieurs cas de figure sont observés concernant les conditions matérielles de l'accueil, ou du non-accueil dans un dispositif, compte tenu de l'hétérogénéité des modes d'hébergement. Nous observons également dans la majorité des situations que les processus d'évaluation requièrent une technicité et un environnement humain de qualité.

Nous observons aussi en d'autres endroits, comme dans les Bouches-du-Rhône que la phase d'évaluation a été déléguée à des acteurs n'exerçant pas habituellement leurs compétences dans le champ de la Protection de l'Enfance. Si cette mission confiée constitue un renouvellement pour des associations venues du champ du handicap, à mettre en perspective avec des restructurations, se pose néanmoins la question des formations

initiales et continues nécessaires, de la qualification des personnels, de l'expertise de l'environnement et donc in fine de la qualité de l'accueil, avec évaluation qualitative des besoins de la personne.

Dans le département de l'Indre, l'évaluation n'est pas déléguée à un opérateur associatif ; elle est effectuée à l'ASE, si possible, le jour-même ou bien le lendemain de la présentation du jeune. Elle est sous la responsabilité d'une cellule composée de trois personnes, dont un personnel éducatif et deux administratifs. Si l'on comprend qu'en raison de la démographie locale et des moyens dont dispose ce Conseil Départemental, le choix d'une organisation d'une taille réduite en personnel, la pertinence de l'organisation choisie dépend de la formation initiale des professionnels et induit l'orientation donnée à l'évaluation : ce dispositif relève-t-il de la Protection de l'Enfance, ou d'une gestion (strictement) administrative d'un sujet plutôt régalien qui est celui de la régulation de l'immigration ? Là encore la question de la formation et de la qualification des professionnels se pose.

Concernant l'organisation de l'évaluation

Le modèle d'organisation de l'évaluation qui semble être le plus courant dans un grand nombre de départements, s'établit selon trois moments successifs :

- Le 1^{er} rendez-vous est une information générale et un accueil, avec éventuellement une mise à l'abri,
- Le 2^{ème} rendez-vous est la prise d'empreinte et le passage au fichier AEM
- Le 3^{ème} rendez-vous est celui de l'évaluation sociale

Ce processus se traduit par des diminutions successives du nombre des candidats qui se présentent entre chaque rendez-vous. En effet, le constat est fait par bon nombre d'acteurs que nombreux sont ceux qui abandonnent entre le 1^{er} et le 2^{ème}, puis le 2^{ème} et le 3^{ème} rendez-vous.

Cet effet de guichet renforce les inquiétudes liées au danger de l'invisibilité. Ceux qui ne sont pas à l'abri, et qui doivent passer par des squats, peuvent subir là aussi des abus, connaître une dérive et une forme de marginalisation alors qu'ils sont inscrits dans le processus. Sont-ils encouragés ainsi à la poursuite de la route migratoire ? La CIMADE nous dit qu'elle fait de

nombreux signalements et Informations Préoccupantes sur ces jeunes, qui ne sont jamais ou très peu suivis d'effet.

Les trois étapes constitutives du parcours du jeune, mettent en lumière, dans les faits, un dispositif d'accès différencié à l'Aide Sociale à l'Enfance qui est la résultante des croisements des champs de compétences, administratifs et judiciaires, et des autorités dont ils relèvent, État et Conseil Départemental. Ces étapes complexifient l'accès à la protection qui devrait transformer un accès de droit en examen approfondi de la demande de reconnaissance de minorité et de vulnérabilité. Nous pouvons aussi observer qu'il y a des départements qui orientent préalablement le jeune vers la préfecture et acceptent ensuite de procéder à l'évaluation, si et seulement si le jeune revient de la Préfecture. La deuxième tendance est celle des départements qui font d'abord l'évaluation et accompagnent ensuite le jeune à la préfecture.

En Ile de France, d'autres tendances sont observables quant à l'organisation du premier accueil. Une organisation administrative peut être plus ou moins facilitante, par exemple lorsque les plages horaires d'accueil physique des publics sont réduites ou limitées à quelques heures par jour. Les témoignages recueillis indiquent que parmi les jeunes concernés, l'information circule, et ils préfèrent se rendre à Paris, où ils sont accueillis, et où leur situation depuis 2019 est examinée généralement dans la journée. À Paris, les services de l'ASE se fient à l'évaluation sociale, et l'évaluation sociale produit 70% de déboutés selon les témoignages de la DASES.

La circulaire interministérielle du 25 janvier 2016, en son annexe 4 relative aux conditions de saisine du préfet aux fins de vérification des documents présentés à l'appui des demandes de prise en charge, prévoit que : « *En cas de doute sur l'âge de l'intéressé, la saisine rapide des services de l'État par les Conseils départementaux dans la période des 5 premiers jours de mise à l'abri permettra de procéder à une évaluation de la minorité dans les meilleurs délais.* »

Les réponses aux demandes devront être apportées dans les délais les plus brefs, avec pour objectif de s'inscrire dans ce délai de cinq jours, prolongé le cas échéant par une ordonnance de placement provisoire de huit jours. Afin de contribuer à cette évaluation, les préfectures de département, saisies par le Conseil Départemental, apporteront par la mobilisation des

compétences des services de l'État, une expertise en matière de fraude documentaire. » Or, on assiste très souvent à la poursuite des investigations au-delà de l'OPP du Parquet (au-delà de 8 jours après la présentation du jeune).

Depuis le décret d'application du 24 juin 2016, il est prévu que : « *Au terme du délai mentionné au I [délai de 5 jours et non plus 8], ou avant l'expiration de ce délai si l'évaluation a été conduite avant son terme, le président du Conseil Départemental saisit le procureur de la République en vertu du quatrième alinéa de l'article L. 223-2 et du second alinéa de l'article 375-5 du code civil. En ce cas, l'accueil provisoire d'urgence mentionné au I se prolonge tant que n'intervient pas une décision de l'autorité judiciaire.* »

En cas de minorité non reconnue, le décret prévoit que : « *S'il [le Président du Conseil départemental] estime que la situation de la personne mentionnée au présent article ne justifie pas la saisine de l'autorité judiciaire, il notifie à cette personne une décision de refus de prise en charge délivrée dans les conditions des articles L. 222-5 et R. 223-2. En ce cas, l'accueil provisoire d'urgence mentionné au I prend fin.* »

Dans ce cas, le jeune n'intègre pas le système du droit commun de la protection de l'enfance en raison de la non-reconnaissance de son isolement et de sa minorité.

À Paris, les évaluateurs sont régulièrement changés, même si l'on constate qu'une culture professionnelle de l'évaluation s'est développée avec une technicité fiable. « Ce n'est pas simple » nous apprend-on, en raison du turn-over et de la difficulté à réunir l'ensemble des langues et des traducteurs compétents. Les évaluateurs expriment que ce n'est pas un métier facile à pratiquer au quotidien, car ils « mettent des gens à la rue ». Une autre difficulté réside aussi dans l'écriture et le formalisme des rapports qui nécessitent d'être conformes au droit. Pour un meilleur pilotage du système, toutes les évaluations sont transmises à l'ASE pour que soit effectuée une relecture juridique.

Nous avons aussi pu observer des processus d'évaluation qui s'effectuent sans que simultanément une mise à l'abri systématique ne soit organisée.

Recommandation 14

Promouvoir une politique de guichet bienveillante

- *Humaniser les parcours et l'accueil de jeunes migrants se présentant comme MNA et sollicitant l'examen de leur situation*
- *Promouvoir au niveau des administrations de l'État et des départements une politique de guichet bienveillante, permettant la délivrance d'une information claire et explicative des processus administratifs*
- *Organiser les permanences du public de manière à faciliter l'accueil et le premier recueil d'information, en lien avec une mise à l'abri et en sécurité des personnes qui se présentent seules ou accompagnées*

3. CE QU'« EVALUER VEUT DIRE » LE CADRAGE DE L'ÉVALUATION

La méthode d'évaluation pluridisciplinaire procède des évolutions règlementaires, de la circulaire de 2013, et tout particulièrement à ce jour, de la mise en œuvre du Décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes et de l'arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles. Ce sont les départements qui ont l'obligation de mettre à l'abri les MNA présents sur leur territoire. Cela signifie qu'ils doivent prendre en charge le jeune avant que le juge des enfants ne rende sa décision et prenne ou non une ordonnance de placement. Pendant cette période, les travailleurs sociaux vont déterminer l'âge de la personne. Pour cela, ils vont procéder à une évaluation socio-éducative. Les conclusions sur cette évaluation seront regroupées dans un rapport de synthèse, qui est par la suite transmis au président du Conseil Départemental qui conclura à la minorité ou majorité du jeune. S'il conclut à la minorité, le rapport est transmis à la juridiction et le juge des enfants est saisi aux fins de prendre l'ordonnance de placement au sein des services de l'ASE.

L'arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R. 221-11 dispose notamment :

- [Article 3](#)

Le représentant de l'État dans le département s'engage en particulier à organiser l'accueil dans un délai raisonnable, par un agent de la préfecture formé et habilité à cet effet, dans un local dédié et selon des modalités adaptées à l'accueil des mineurs, des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, adressées à la préfecture par le Conseil Départemental ou par tout organisme qu'il aurait désigné pour ce faire.

Le représentant de l'État dans le département et le président du Conseil Départemental peuvent conclure un protocole précisant leurs engagements réciproques et les modalités de coordination des services placés sous leur autorité.

Le président du Conseil Départemental peut également solliciter le concours du représentant de l'État dans le département pour vérifier l'authenticité des documents d'identification présentés par la personne. Les modalités de mise en œuvre de ce concours peuvent être précisées dans le cadre du protocole mentionné au précédent alinéa.

Ce protocole peut également être élargi aux modalités de coordination avec l'autorité judiciaire.

- Article 4

L'évaluation sociale est menée par les services du Conseil Départemental ou par tout organisme du secteur public ou du secteur associatif auquel la mission d'évaluation a été déléguée par le président du Conseil Départemental.

L'évaluation sociale se déroule dans une langue comprise par l'intéressé, le cas échéant avec le recours d'un interprète, faisant preuve de neutralité vis-à-vis de la situation. L'intéressé est informé des objectifs et des enjeux de l'évaluation sociale qui doit être une démarche empreinte de neutralité et de bienveillance. Il est notamment avisé qu'il pourra être pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance d'un autre département s'il est évalué mineur et privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille à l'issue de l'évaluation.

Le ou les évaluateurs analysent la cohérence des éléments recueillis au cours d'un ou plusieurs entretiens, espacés d'au moins 24 heures, si nécessaire en demandant le concours de professionnels d'autres spécialités.

Ces éléments constituent un faisceau d'indices qui permet d'apprécier si la personne évaluée est mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille.

- Article 5

Le président du Conseil Départemental s'assure que les professionnels en charge de l'évaluation auxquels il a recours justifient d'une qualification ou d'une expérience leur permettant d'exercer leur mission dans des conditions garantissant la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, et d'une formation à l'évaluation sociale.

L'expérience ou la qualification prises en compte peuvent notamment avoir trait aux métiers de la protection de l'enfance, du droit, de la psychologie, de la santé ou de l'éducation.

La formation à l'évaluation sociale est d'une durée minimale de 21 heures et donne lieu à la délivrance d'une attestation d'assiduité. Elle porte notamment sur la psychologie de l'enfant, les spécificités de l'approche interculturelle, les techniques d'entretien et le processus d'évaluation dans son déroulement chronologique, le contexte géopolitique et les parcours de migration, ainsi que le droit de la protection de l'enfance, du séjour et de l'asile.

- Article 6

Le président du conseil départemental s'assure également du caractère pluridisciplinaire de l'évaluation sociale de la personne se présentant comme mineur privé temporairement ou

définitivement de la protection de sa famille. Cette pluridisciplinarité repose sur au moins une des deux modalités suivantes :

Les entretiens avec la personne évaluée sont menés par au moins deux évaluateurs ayant des qualifications ou des expériences différentes, qui interviennent soit simultanément, soit de façon séquentielle ; le rapport d'évaluation sociale est relu par une équipe composée de personnes ayant des qualifications ou des expériences différentes avant validation par le responsable d'équipe.

- Article 7

A chaque stade de l'évaluation sociale, le ou les évaluateurs veillent à confronter l'apparence physique de la personne évaluée, son comportement, sa capacité à être indépendante et autonome, sa capacité à raisonner et à comprendre les questions posées avec l'âge qu'elle allègue.

Le ou les évaluateurs sont attentifs à tout signe d'exploitation ou d'emprise dont peut être victime la personne évaluée. Ils l'informent sur les droits reconnus aux personnes victimes d'exploitation ou de traite des êtres humains, et veillent à son accompagnement, le cas échéant, vers un dépôt de plainte.

Les éléments recueillis dans le cadre de la mise à l'abri doivent être communiqués à l'évaluateur ou aux évaluateurs, et sont pris en compte dans le rapport d'évaluation sociale.

- Article 8

L'évaluation sociale porte a minima sur les six points d'entretien suivants :

1° Etat civil

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

2° Composition familiale :

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

- Elle indique si elle a maintenu des liens avec sa famille depuis son arrivée sur le territoire français, notamment si elle a connaissance de la présence de membres de sa famille en France ou en Europe, ainsi que les liens qu'elle entretient avec ceux-ci ;
- Les entretiens d'évaluation de la minorité et de l'isolement familial peuvent être le moment propice à l'amorce d'une recherche de la famille en vue d'une prise de contact.

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

- La personne évaluée décrit le contexte géopolitique de sa région d'origine, la situation économique de sa famille la plus proche, ainsi que la localisation actuelle de celle-ci, le niveau et le déroulement de sa scolarité et/ou de sa formation et enfin le travail ou toute autre activité qu'elle a pu exercer dans son pays d'origine ;
- Le ou les évaluateurs prennent en compte la situation géopolitique du pays dont elle est ressortissante, telle qu'ils peuvent en avoir une connaissance objective issue notamment de la consultation du site du Ministère chargé des Affaires Européennes et Étrangères.

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

- Le ou les évaluateurs recueillent auprès de la personne évaluée les motifs et la date de départ de son pays d'origine, ainsi que l'organisation et les modalités de financement de son parcours migratoire en précisant, le cas échéant, l'intervention de passeurs ;
- Elle décrit son itinéraire entre le pays d'origine et le territoire français, en précisant la durée et les conditions du séjour dans chaque pays traversé, les démarches éventuellement engagées dans ces pays, et notamment sa prise en charge éventuelle par un service chargé de la protection de l'enfance.

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

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

6° Projet de la personne

Afin de procéder à une orientation adaptée de la personne à l'issue de l'évaluation, le ou les évaluateurs recueillent son projet, notamment en termes de scolarité, de formation, d'insertion et de séjour ou d'asile ainsi que, lorsqu'un contact avec la famille a pu être établi, le projet parental.

Ces points sont abordés par le ou les évaluateurs dans l'ordre et selon le rythme qui leur semble le plus pertinent selon la situation de la personne évaluée. Ils peuvent les compléter par d'autres points en vue d'enrichir l'évaluation sociale. Toutefois, si la minorité et l'isolement de l'intéressé sont manifestes, le ou les évaluateurs en rendent compte sans délai au président du

Conseil Départemental. Celui-ci apprécie l'opportunité de conclure l'évaluation sociale pour saisir sans délai l'autorité judiciaire aux fins d'assistance éducative.

- Article 9

Après avoir effectué une synthèse du ou des entretiens dans un rapport d'évaluation sociale, le ou les évaluateurs rendent un avis motivé sur la minorité et l'isolement de la personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille. Si des doutes subsistent, le ou les évaluateurs l'indiquent dans leur avis.

Le ou les évaluateurs transmettent le rapport d'évaluation sociale et leur avis motivé au président du Conseil Départemental. Ces documents peuvent être transmis au procureur de la République en cas de saisine en application du IV de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles. Si la personne évaluée en fait la demande, le président du Conseil Départemental lui communique, outre sa décision, le rapport d'évaluation sociale et l'avis motivé du ou des évaluateurs.

- Article 10

La personne qui est évaluée mineure, privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille bénéficie des dispositions relatives à la protection de l'enfance. Lorsque la personne n'est pas évaluée mineure privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, le président du Conseil Départemental notifie à l'intéressé une décision motivée de refus de prise en charge mentionnant les voies et délais de recours applicables. Il l'informe alors sur les droits reconnus aux personnes majeures notamment en matière d'hébergement d'urgence, d'aide médicale, de protection contre la traite des êtres humains, d'asile ou de séjour.

Dans l'établissement de l'identité du MNA, nous observons deux volets d'évaluation :

- Le volet documentaire: l'absence de documents d'identité, l'authenticité des documents, et la fraude documentaire, avec l'usurpation d'une identité tierce.
- Le volet de la pratique de l'évaluation sociale qui s'appuie sur une équipe pluridisciplinaire, le recours à l'interprète, en intégrant des éléments objectifs sur le parcours et l'histoire et la situation du jeune et d'autres éléments plus subjectifs.

A défaut de la détermination de l'âge, l'évaluation de la minorité est la première étape de la procédure de prise en charge d'un MNA sur le territoire français. Cette étape n'en est pas pour autant neutre car elle convoque des principes essentiels et elle s'exécute dans un champ juridique qui est celui du droit des mineurs. Ce droit du mineur est inscrit dans les droits fondamentaux comme le droit au respect de la vie privée. Pour assurer le respect des droits

et la protection de la vulnérabilité des mineurs, la détermination de l'âge doit être encadrée. La fixation de la majorité à 18 ans est une prérogative de l'État Français. Une fois que l'âge de la majorité est posé, il convient de rendre compte des grands principes qui entourent la procédure de détermination de la minorité.

La fixation de l'âge de la majorité

En France, depuis une loi de 1974, la majorité est fixée à 18 ans : un mineur correspond à toute personne physique de moins de 18 ans. Cette définition de la minorité est inscrite à l'article 388 alinéa 1 du Code Civil.

L'âge de 18 ans ne fait pas l'objet d'un consensus international

Selon les pays, l'âge va varier entre 15 ans et 21 ans, il est quand même possible de constater que la plupart des États ont adopté un âge de la majorité à 18 ans. La CIDE en 1989 détermine qu'un mineur correspond à toute personne physique de moins de 18 ans, sauf si la majorité est acquise à un âge antérieur selon la loi d'un État. La CIDE exclut alors toute majorité qui serait acquise à un âge supérieur à celui de 18 ans. Le nouvel arrêté d'évaluation du 20 novembre 2019⁵¹ prévoit que l'évaluation soit pratiquée par une équipe pluridisciplinaire formée. Dans la pratique c'est ce qui est observée jusqu'ici. Or, c'est le plus souvent, faute de moyen, une seule personne qui évalue, produit un rapport, contresigné par un chef de service, un agent administratif qui souvent n'a pas la même formation.

⁵¹ Arrêté du 20 Novembre 2019 pris en application de l'article R-211-11 du CASF, relatif aux modalités d'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement de la protection de leur famille.

3.1. *Le débat sur les examens médicaux de détermination de la minorité*

La procédure de détermination de l'âge peut recourir à d'autres méthodes scientifiques ou médicales comme l'examen du développement pubertaire qui a été utilisé pendant plusieurs années. Le jeune mineur va devoir être examiné par un médecin. Est-ce conforme aux exigences de respect de la vie privée, notamment celui de l'intimité du mineur, et de la dignité humaine posées par la CEDH⁵² ? Des recherches scientifiques démontrent que ces examens ne sont pas probants et l'on peut seulement conclure au fait que le MNA a plus de 14 ou 15 ans. Cette méthode est désormais interdite par l'article 388 du Code Civil⁵³, puisque cet examen porte une atteinte disproportionnée à l'intimité du mineur.

S'il existe de nombreux examens pour déterminer l'âge, toutes ces méthodes reposent sur des référentiels réalisés à partir d'une population de souche européenne, dans les années 1940 et n'ont de fiabilité que limitée. L'examen radiologique osseux consiste à faire une radiographie du poignet et de la main gauche d'un individu et de le comparer par la suite à un référentiel ancien et non diversifié : l'atlas de GREULICH et PYLE, établi aux États-Unis sur une population européenne. Comment évaluer une population au sein des MNA, d'Afrique Subsaharienne, avec un parcours de vie très différent. La marge d'erreur sur l'âge pouvant aller jusqu'à 18 mois ; comment évaluer de manière fiable l'âge d'un jeune de 16 ou 17 ans ? Toutefois, certaines juridictions ont encore recours à cette méthode.

En vertu de l'article 66 de la Constitution, l'autorité judiciaire est seule garante des libertés individuelles, l'examen radiographique osseux ne pourra être demandé que par un juge des enfants ou par le Procureur de la République. Le préfet et le président du Conseil Départemental n'ont pas le pouvoir d'ordonner une telle mesure. Ainsi, l'examen radiographique osseux aura lieu quand un juge des enfants est saisi pour placer un MNA au sein des services de l'ASE ou lors d'une procédure administrative quand le préfet va saisir le Procureur de la République pour connaître l'âge de la personne retenue. L'article 388 du

⁵² Article 8 de la CEDH « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, à son domicile et de sa correspondance »

⁵³ Article 388 dernier alinéa Code Civil « En cas de doute sur la minorité de l'intéressé, il ne peut être procédé à une évaluation de son âge à partir d'un examen du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires. »

Code civil énonce la compétence expresse d'un magistrat « *Les examens radiologique osseux (...) ne peuvent être réalisés que sur décision de l'autorité judiciaire.* »

Il existe des méthodes subsidiaires de détermination de l'âge : la méthode SAUVEGRAIN, qui n'est plus efficace après l'âge de 14 ans. La méthode de RISSER qui se fonde sur l'ossification au niveau du bassin.

L'âge peut être déterminé par un examen dentaire des molaires qui apparaissent au cours de l'adolescence, entre 16 et 20 ans. Ce simple examen orthodontique peu attentatoire à la personne n'est jamais demandé par les juges, qui préfèrent avoir recours à l'examen radiologique osseux.

Les techniques de détermination de l'âge ne permettent pas de se prononcer avec certitude sur la minorité mais de rendre un avis sur la situation. Ce n'est pas le seul inconvénient de ces procédés. Même s'ils sont entourés par des garanties, notamment l'autorisation d'un magistrat, ils font l'objet de nombreux inconvénients et de critiques. Certaines des méthodes vont porter atteinte aux droits fondamentaux du MNA et poser des questions sur d'éventuelles condamnations par la CEDH concernant leur utilisation.

D'autre part, l'article 388 prévoit une utilisation de cette détermination de l'âge subsidiaire, que si les documents d'identité du MNA ne sont pas valables et que l'âge allégué n'est pas vraisemblable. Dans un arrêt de 2008, la Cour de Cassation et sa jurisprudence rappelle que si la présomption de légalité des actes d'état civil étrangers est mise en œuvre, l'examen radiologique osseux ne peut pas être prononcé car il existe déjà un élément sur lequel le juge du fond va pouvoir fonder sa décision. De plus, le résultat de cet examen est beaucoup trop imprécis pour compléter la validité de l'acte de naissance. En effet, la présomption de validité ne porte atteinte à aucun droit, bien au contraire, elle se fait dans le respect de tous les droits et engagements internationaux de la France. Cette idée de hiérarchie devrait permettre de réduire l'utilisation des examens radiologiques osseux. Cela a été le cas dans certaines juridictions comme la Cour d'Appel de Nîmes, par exemple, qui ordonne un examen radiologique osseux quand l'évaluation socio-éducative n'a pas permis de déterminer l'âge d'un jeune. Cet examen est donc complémentaire avant d'être subsidiaire, dans ce cas. En outre, il existe encore des tribunaux où les examens radiologiques osseux sont le moyen le plus utilisé.

Dans un avis du 23 janvier 2014, le Haut Conseil de la Santé Publique a précisé que l'examen radiologique osseux dispose d'une marge d'erreur de 18 mois. Cette marge d'erreur est au centre des critiques sur l'examen radiologique osseux. Il faut comprendre que la méthode ne semble pas respecter convenablement les droits fondamentaux défendus par la CEDH. En plus de ce non-respect, le mode de détermination de l'âge est finalement peu fiable. La marge importante de 18 mois permet de déclarer des personnes majeures par erreur, alors qu'elles pourraient bénéficier de la protection de l'enfance pendant plusieurs mois. Cette impossibilité de prise en charge empêche dans un même temps d'obtenir l'aide et les conseils nécessaires pour le passage à la majorité du MNA. Elle est exclue immédiatement du système de la protection de l'enfance et va se retrouver alors dans la rue sans hébergement.

Le législateur qui en a connaissance, énonce expressément que la marge d'erreur doit être inscrite dans les conclusions sur l'examen et que le doute qui en découle doit profiter au mineur.

Le législateur est allé plus loin, pour concilier le recours à ce type de méthode et le respect des droits fondamentaux. Il se base sur la marge d'erreur possible pour admettre que l'examen radiologique osseux n'est pas en soi un mode autonome de détermination de l'âge. Les résultats de l'examen doivent être comparés aux documents produits par le mineur, l'âge allégué ou encore l'évaluation socio-éducative, si elle a été réalisée. Il faut avoir une vue d'ensemble sur les méthodes pour prononcer la minorité ou la majorité d'une personne.

Dans une décision récente du 22 mai 2019⁵⁴, la Cour de Cassation va plus loin. Elle affirme désormais que l'examen osseux ne peut pas suffire à fonder une décision de mainlevée de placement et conclure à la majorité. L'examen radiologique osseux doit toujours être complété par d'autres éléments. Cette juridiction montre alors sa position contre ce type de technique et cherche à limiter son utilisation par les juges du fonds.

Si l'examen radiologique osseux apparaît désormais très encadré pour éviter toute dérive, il constitue le recours à une méthode contraire à l'esprit de la protection de toute personne vulnérable et la protection des enfants. Ce type d'examen constitue un temps qui est très impressionnant pour un mineur. Les aléas du chemin migratoire ont pu renforcer des phobies

⁵⁴ Cass, Civ 1, 22 mai 2019, n°18-22.738

ou générer des angoisses, et faute d'une information accessible, la plupart des jeunes qui s'y soumettent ne savent pas réellement à quoi ils ont donné leur consentement. La vulnérabilité qui procède de la minorité est dans le cas présent oubliée au profit de la nécessité de détecter les majeurs se prétendant mineurs. De ce fait, la volonté du législateur n'est pas suffisante pour rendre l'examen radiologique osseux moins critiquable.

La Cour de Cassation a reconnu un caractère sérieux de toutes les atteintes aux droits et libertés mentionnées dans la QPC. Elle a déjà pu auparavant mettre en avant le caractère critiquable de l'examen radiologique osseux sans pour autant bannir son utilisation, puisque celle-ci est prévue expressément dans le Code Civil. La transmission de la QPC au Conseil Constitutionnel a pu susciter des questions sur l'avenir de l'examen radiologique osseux. Il a été possible de penser que cette méthode de détermination de l'âge allait être déclarée inconstitutionnelle. Si l'inconstitutionnalité avait été prononcée, la doctrine se serait penchée sur les conséquences de la disparition de l'examen osseux. Les juges des enfants, dans ce cas, n'auraient plus que la présomption de validité des actes d'état civil et la vraisemblance pour déterminer l'âge d'un jeune. Il faudrait alors se baser sur des considérations d'apparence physique et de conformité des documents. Il n'y aurait plus de recours à la science et à la médecine dans la détermination de l'âge, donnant lieu à des résultats approximatifs et peu objectifs.

Le Conseil Constitutionnel a rendu sa décision sur cette QPC le 21 mars 2019 ⁵⁵. Cette juridiction a décidé de valider le système actuel et déclare l'examen radiologique osseux *constitutionnel*.

Connaître ou évaluer l'âge d'une personne qui se présente comme MNA est déterminant pour garantir un accès légitime et de plein droit à la Protection de l'Enfance à celles et ceux qui en relèvent. Un nombre significatif de jeunes adultes, comprendre aussi des jeunes migrants de 18 à 21 ans, qui s'ils étaient français ou résidents légaux seraient admissibles, souhaitant bénéficier d'une aide matérielle ou morale et d'un accès facilité à un titre de séjour, ont pu penser pouvoir détourner le système de la protection de l'enfance. Ce service public départemental de Protection de l'Enfance, selon les points du territoire, qui a pu se dire ou

⁵⁵ Conseil Constitutionnel, décision QPC, 21 mars 2019, n° 2018-768.

être encore surchargé, opère néanmoins une étape administrative de filtrage pour gérer les places, devenues précieuses, et les réserve aux personnes qui selon ses services sont réellement mineures.

Pourtant, si l'on revient à la racine du problème, c'est la vulnérabilité des enfants qui devrait comme pour tout enfant constituer la question centrale, partant d'une présomption de minorité qui en cas de doute doit toujours bénéficier à la personne vulnérable. L'arrivée des MNA en France depuis le début des années 2010 a modifié le processus de prise en charge des mineurs, en introduisant la nécessité préalable de détermination de l'âge avant toute prise de décision. La détermination de l'âge est devenue une procédure centrale. Même si plusieurs méthodes ont émergé afin de s'adapter à la situation particulière des MNA, elles restent discriminantes, peu efficaces et pâtissent d'un manque de cohérence. Certaines d'entre elles présentent des garanties liées à la collégialité de leur élaboration et d'autres vont à l'encontre des droits et libertés fondamentales. Ce qui donne matière à la CEDH⁵⁶ pour intervenir en raison du non-respect des droits des jeunes migrants qui met à mal la vulnérabilité, la dignité et la vie privée du MNA.

La détermination de l'âge doit en effet respecter le droit et s'inscrire dans une évaluation globale de la situation de la personne migrante. C'est d'ailleurs ce qu'avait préconisé l'ANESM⁵⁷, dans son recueil de recommandations de bonnes pratiques professionnelles dédié à l'accompagnement des MNA dits « mineurs isolés étrangers » publié en septembre 2017. Ce guide promeut comme bonne pratique l'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement de la personne⁵⁸. Cette pratique est elle-même inspirée par le « manuel de terrain⁵⁹ pour la mise en œuvre des principes directeurs du HCR relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur », UNHCR, 2011.

Le manuel de terrain du Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (UNHCR) fournit des éléments relatifs aux techniques d'entretiens mobilisables et à l'attitude à déployer pour

⁵⁶ Cour européenne des droits de l'homme

⁵⁷ Agence Nationale de l'Évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux

⁵⁸ « L'accompagnement des Mineurs Non Accompagnés « Mineurs isolés étrangers » »

⁵⁹ HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS (UNHCR). Manuel de terrain pour la mise en œuvre des principes directeurs du Haut-commissariat aux Réfugiés relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur. Genève : UNHCR, 2011.

pouvoir conduire un entretien dans lequel le mineur sera en capacité de livrer sereinement son point de vue et ses informations.

Les entretiens peuvent prendre la forme d'entretiens individuels mais également celle de récits d'histoires, de chansons, d'ateliers créatifs, de jeux, etc.

Les éléments de posture sont quant à eux présentés de façon à « prescrire » et « proscrire » certaines attitudes, certaines façons d'amener ces questions au jeune, etc.

3.2. L'évaluation de la minorité, le modèle de l'asile

Les observations faites dans différents départements montrent que les évaluations s'inscrivent dans le cadre réglementaire défini par la loi TAUBIRA. Les opérateurs de l'évaluation fonctionnent comme « aide à la décision » pour les Départements. L'arrêté du 20 novembre 2019, dispose quasiment d'une méthodologie de référence, cependant, nous constatons qu'il y a autant d'approches que de Départements et d'équipes. Les évaluations priorisent l'accès à la protection par la détermination de la minorité comme critère déterminant. L'évaluation fonctionne donc comme un filtre qui porte sur la minorité plus que sur l'isolement ou la vulnérabilité.

Quelques exemples :

Le Conseil Départemental du Nord, agissant dans le respect des normes en vigueur, a confié le processus d'évaluation à un GCSMS⁶⁰, ce groupement a également vocation à mettre en œuvre les mesures de l'accueil et l'accompagnement des MNA.

Une des pratiques en place dans le département du Nord menée par la SPRENE, association habilitée par le Conseil Départemental pour procéder à l'évaluation de la minorité, va dans cette phase engager un travail qu'elle décrit comme « un Travail qualitatif d'aide à la décision des services départementaux ».

- Un premier entretien d'accueil dans la langue du jeune en s'appuyant sur un réseau d'interprètes avec du personnel éducatif (point fort)
- Passage par le fichier AEM et accès à VISABIO,

⁶⁰ Groupement de Coopération Sociale et Médico-Sociale (GCSMS)

- Un rendez-vous pour un entretien socio-éducatif : les évaluateurs travaillent en binômes, ils reçoivent le jeune à deux ;
- La rédaction de la note qui sera transmise au département

Cette phase se déroule dans un délai de plus ou moins cinq jours. Une fois l'évaluation réalisée, une note est transmise au Conseil Départemental. La cellule MNA du Département réceptionne la note, valide ou refuse ou demande un complément. Le jeune est convoqué afin de l'informer de la décision positive ou négative qui est transmise.

Ce moment d'évaluation peut s'étaler sur 10 et 15 jours, entre le début et le rendu de la décision. Parmi les points forts observés, les évaluateurs informent les jeunes sur leurs droits, et délivrent une information complète sur le droit d'asile. Ce processus d'évaluation s'inscrit dans le respect des dispositions légales considérant que la Protection de l'Enfance est réservée aux mineurs.

Le processus s'appuie lui-même sur le respect de ses opérateurs, grâce au soutien des professionnels de la collectivité territoriale et de l'État. Ce soutien s'illustre par l'installation du service dans les locaux de la préfecture, dans l'esprit d'une mission de délégation de service public. Le choix de contractualiser avec la Préfecture est inspiré par la volonté de sécuriser les lieux d'accueil et d'évaluation, à la suite de perturbations importantes par des collectifs militants. Tous les professionnels reçoivent une formation en lien avec l'exercice de leur rôle spécifique d'évaluateur. Jusqu'en mars 2019, le service rendait des évaluations qui entraînaient 80% de refus.

Depuis avril 2019 et la mise en œuvre de la procédure d'évaluation avec utilisation du fichier AEM, le nombre de présentations au service a été divisé par 3. Tous les jeunes qui se présentent sont évalués, le flux au cours des derniers mois de 2019 était de 60 par mois au lieu de 180 : les évaluateurs constatent que quasiment tous sont mineurs. Depuis, seuls 10% de ceux qui se présentent sont déboutés. Ce travail mené par la SPRENE est un travail qualitatif d'aide à la décision des services départementaux.

L'évaluation de la minorité bénéficie de la spécificité de l'évaluation sociale. Le personnel porte attention au parcours, à la cohérence du récit, à la santé, aux indices de TEH (Traite des Êtres Humains). Le personnel de la cellule d'évaluation peut également proposer une

orientation vers l'asile. A l'issue du processus, il émet un avis sur l'âge déclaré et la réalité de l'isolement.

Cette activité d'évaluation avait au départ généré jusqu'à 300 recours par an, les jeunes déboutés de la minorité saisissant quasi systématiquement le Juge des Enfants. Depuis, la montée en compétence du service et la qualité de ses évaluations a permis à 9 évaluations sur 10 d'être confirmées en cas de recours par le Juge des Enfants.

Toutefois, nos interlocuteurs font remarquer que *« dire qui a le droit d'être présent sur le territoire et qui a droit à une intervention sociale, est un sujet qui relève des politiques migratoires, c'est un sujet régalien. Or, jusqu'ici les travailleurs sociaux étaient formés sur des sujets éducatifs et sociaux, et peu sur les questions juridiques, encore moins de droit des étrangers »*. La prise en charge des MNA a mis en évidence la question de la responsabilité et celle du droit en général où les travailleurs sociaux ne sont en général pas formés et ont de vraies lacunes, notamment sur les Conventions Internationales et leurs déclinaisons nationales.

Ces évolutions dans la nature des publics accueillis contribuent à redéfinir les métiers et notamment l'éthique professionnelle. Certains confient d'avoir ainsi à suppléer des tâches de « police » il leur est difficile de rester dans un rôle strictement social, sauf à intégrer une dimension de partenariat et de mission de service public plus large.

Au Conseil Départemental de Haute-Garonne, l'évaluation est confiée à un acteur Associatif, l'ANRAS, qui gère à Toulouse, le DDAEOMI ou Dispositif Départemental, d'Accueil, d'Évaluation et d'Orientation des Mineurs Isolés de Haute-Garonne. Ce dispositif s'articule autour d'une mission d'évaluation, de mise à l'abri et constitue un lieu d'accueil qui se définit comme inconditionnel.

Le DDAEOMI organise ses missions dans le respect d'un principe éthique fondamental : pas de discrimination, pas d'a priori. Ses objectifs sont de :

- Recevoir dans le cadre d'un accueil inconditionnel les personnes se présentant comme étant mineures, primo-arrivantes et non accompagnées.

- Les mettre à l'abri dans un lieu adapté et dresser un premier bilan de tous les aspects de leur vie en appréciant leur réalité administrative, scolaire, psychologique et sanitaire.
- Vérifier qu'ils relèvent d'une prise en charge par l'ASE (évaluation de la minorité et de l'isolement).
- Leur fournir un hébergement et un environnement sécurisé, des conditions de vie décentes (aide à la vêtue, accompagnement aux soins, enseignement du français comme langue étrangère, alphabétisation, activités culturelles et sportives) pendant la durée de l'évaluation précédant, le cas échéant, la désignation du département compétent ou la désignation de l'établissement d'accueil.

Au Conseil Départemental du Bas-Rhin, c'est une cellule, intégrée au département, qui est en charge des évaluations. Ce Conseil Départemental n'a pas fait le choix de l'externalisation. Cette cellule est également chargée du suivi des projets des enfants. Durant le temps de l'évaluation, les jeunes sont hébergés et mis à l'abri au Foyer Notre Dame à Strasbourg, service dédié pour toute la phase d'évaluation. Si un jeune nécessite une évaluation un peu approfondie qui ne peut être faite en 5 jours, un accueil sur un service spécialisé de 40 places est prévu. Les évaluations se déroulent dans la journée, par la vérification de minorité et de l'isolement. *« Les jeunes sont orientés le matin quand ils arrivent, immédiatement à la préfecture, et on a le retour, dès que le jeune a été vu, fichier sécurisé avec code d'accès. Le Processus est aujourd'hui bien rodé »*. Parmi les situations évaluées, quelques-unes, mais assez nombreuses néanmoins vont prendre plus de temps, où il est question d'étudier les documents d'identité. Cet aspect nécessite un appui important et fonctionnel de l'État pour examiner les documents. *« Mais quand la cellule a un gros doute, il ne faut pas attendre 8 mois pour que la PAF réponde en amenant la preuve de la fraude »* observent les responsables de ce département. Ils poursuivent en disant : *« Cinq jours c'est court pour évaluer, mais 8 mois pour attendre la réponse de la PAF c'est absurde ! »*.

Au Conseil Départemental du Var, c'est l'A.D.S.E.A.A.V⁶¹ qui réalise l'évaluation en lien avec les services de l'ASE. Le dispositif s'est construit progressivement, par agrégation d'expériences et autour d'une grille d'évaluation qui porte sur l'évaluation de la minorité et de l'isolement, avec un référentiel qui aujourd'hui s'est stabilisé. Elle est réalisée par un service constitué d'un cadre, de 5 éducateurs, 2 assistantes sociales, une juriste spécialisée et elle se déroule pendant la phase de la mise à l'abri. L'avis est rendu sur la minorité et l'isolement, à 5 jours. L'évaluation est envoyée à l'inspecteur ASE, qui notifie en fonction de sa décision de reconnaissance de la minorité aux services judiciaires, de manière à ce que le Juge des Enfants puisse prendre une OPP. Nous observons qu'en raison des conditions matérielles liées au fonctionnement de la juridiction, le délai avant de recevoir l'OPP se situe entre 1 à 3 mois avant réception. Si le jeune migrant est débouté de la minorité, il a un entretien avec l'inspecteur ASE. Ce Pôle MNA géré par la Sauvegarde comporte deux services principaux et bien distincts : la Mise à l'Abri (MALA) et l'évaluation de la minorité, tous deux situés à Toulon, mais sur des sites distincts. Au Pôle des « Logements Diffus », constitué depuis Janvier 2018, s'est ajouté en 2019, un dispositif d'accueil collectif de 40 places à la SEYNE sur mer, et 20 places au CAIRNE gérées par l'ADAPEI.

Au Conseil Départemental de l'AIN, c'est l'ADSEA, l'Association de Sauvegarde de l'Ain, qui a été chargée de constituer une plateforme d'accueil et d'évaluation qui accueille les MNA à leur arrivée dans ce département frontalier, et ce quel que soit le mode d'arrivée. Ce premier accueil permet de débiter l'évaluation de la minorité et de l'isolement, mais aussi d'évaluer le niveau de français, les besoins en santé, les ressources et capacités du jeune pour intégrer une formation ou un parcours d'insertion socioprofessionnelle.

Dans ce département, pour les jeunes arrivés directement, le processus d'évaluation repose sur un passage obligatoire et préalable du jeune en préfecture pour enrôlement dans le fichier biométrique AEM, l'accueil se fait avec interprétariat dans la langue du jeune. Les documents sont visés par la PAF, les professionnels procèdent à l'évaluation de l'état de santé, du niveau de scolarité et de maîtrise ou non du français, un intervenant FLE évalue le

⁶¹ Association Départementale de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes en difficulté du Var

niveau de français, un infirmier évalue l'état de santé, procède notamment à la surveillance de la tuberculose.

Au Conseil Départemental du Pas de Calais, c'est un acteur venu du champ de l'humanitaire, France Terre d'Asile qui procède à la demande du Conseil Départemental à l'évaluation. Cette action s'appuie sur son expertise et notamment celle issue du contexte « calaisien ». L'organisation dispose d'un hébergement de 400 places, femmes et enfants où peuvent être orientés les MNA. Ils font également des maraudes pour amener les MNA sur un lieu d'accueil et de mise à l'abri à Saint-Omer.

3.3. Peu d'évaluation selon les besoins de l'enfant et de sa vulnérabilité

Pour certains acteurs associatifs, le processus de l'évaluation vient attribuer à celui reconnu mineur, un statut, celui de MNA, qui surdétermine la prise en charge plus que ses besoins, individuels. Il est très rarement procédé à l'analyse de la singularité des cas.

La Sauvegarde Du Nord insiste sur la nécessité de recentrer les évaluations sur les besoins de l'enfant et la vulnérabilité. Elle constate, depuis quelques années, une montée en puissance du phénomène de plus en plus important en nombre, que ce soient les migrants adultes ou mineurs qui empruntent les mêmes routes ou filières de passage. Les jeunes arrivent souvent en Europe par le sol italien, puis remontent vers le nord, beaucoup sont en transit et veulent se rendre en Angleterre, parfois en Hollande. Dans ce contexte, « *Lors du 1er démantèlement de la jungle du 24 octobre 2012 jusqu'en fin Mars 2013, il n'y avait pas réellement d'évaluation. Les MNA étaient mis à l'abri dans des locaux provisoires, un internat dépendant de l'AFPA, dans l'attente du traitement de leur situation sur le fond. Aujourd'hui, l'évaluation porte sur la minorité qui est une notion différente de l'éloignement et encore plus de la vulnérabilité visée par la CIDE* ». Or, lors de l'accueil, soit en raison de traumatisme ou par précaution, les jeunes se dévoilent peu. Pour la Sauvegarde du Nord, il faut pouvoir accorder une place à leurs propres témoignages et à leur propre engagement, et cela nécessite à la fois du temps de répit, et un environnement qui met en confiance.

La diversité des approches selon les départements pose la question de l'égalité de traitement sur le territoire et la cohérence d'une politique d'accès à la protection.

Le choix de l'évaluation sociale, par la DASES de Paris, dans la détermination de l'âge, se trouve limitée, lorsque le jeune est réorienté par le biais de la clé de répartition dans un département qui a fait un autre choix, celui d'une évaluation passant par la biométrie et des critères plus serrés et moins favorables. Le département qui accueille, peut donc réévaluer systématiquement les MNA qui lui sont adressés, même lorsqu'ils sont bénéficiaires d'une OPP. Ces instruments de politiques publiques territoriales, sont principalement activés dans une idée de lutte contre l'immigration clandestine. A ce moment, le Conseil Départemental se substitue en tout ou partie à l'État dans l'effectivité de choix et d'une politique migratoire. Une des limites de ce dispositif d'évaluation est souligné par les professionnels du Bas-Rhin : *« un jeune qui a été mis à mal dans son parcours migratoire, même s'il est flagrant qu'il est majeur, est une personne qui a souffert physiquement ou psychologiquement, face à la difficulté que vit le travailleur social, peut-on concevoir d'autres ressources qui soient mobilisables ? »* (...) *« à part appeler le 115, trouver une place dans les dispositifs d'urgence ou de santé, mais on ne peut pas aller plus loin, vers ce qui relèverait d'une prise en charge... S'il existait une vraie politique d'accueil, moins d'étrangers essaieraient de détourner à leur profit le dispositif de protection de l'enfance ».*

4. LA NATURE DE L'ÉVALUATION

4.1. *Le problème de l'état civil du jeune*

Peu à peu, par une production réglementaire régulière, et les ajustements récents de février 2019, s'est imposé en France un préalable essentiel à la prise en charge qu'est la détermination de l'âge de celui ou celle qui se présente, comme mineur étranger et isolé sur le territoire. Le préalable avéré par une déclaration de minorité, confirmé par l'autorité administrative et judiciaire, va avoir des conséquences importantes et centrales sur la situation et l'accueil du jeune migrant en France, au titre de sa protection par le dispositif de la Protection de l'Enfance. A l'inverse, sa déclaration de minorité pourra même être traitée au plan pénal par des poursuites judiciaires, pour faux et usage de faux, pour usurpation d'identité, pour abus et contravention à des dispositifs d'aide sociale, comme nous l'avons constaté dans quelques départements. (Hérault, Var, Bas-Rhin...)

L'article 47⁶² du Code Civil pose le principe de la présomption de validité des actes d'état civil rédigés à l'étranger. La Cour de Cassation définit l'état civil comme « *l'écrit dans lequel l'autorité publique constate, d'une manière authentique, un événement dont dépend l'identité d'une ou plusieurs personnes.* »⁶³.

Cependant la présomption de validité n'emporte pas reconnaissance des actes d'état civil étrangers. Il faut pour cela qu'ils soient soumis à une procédure de légalisation qui constitue la formalité par laquelle une autorité publique atteste avoir vérifié l'identité des signataires d'un acte, la qualité de la signature et le cas échéant, l'identité du timbre ou du sceau dont l'acte est revêtu.

Pour que des actes d'état civil étrangers puissent produire des effets en France, la Cour de Cassation a pu rappeler à plusieurs reprises⁶⁴ que la légalisation est nécessaire. Cette formalité va être réalisée par le consulat du pays étranger.

⁶² Article 47, Code Civil « 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 détenues, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toute vérification utile, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité. »

⁶³ Cass, Civ 1, 14 juin 1983, n°82-13247.

⁶⁴ Cass, Civ 1, 14 nov 2007, n° 07-10.935, RCDIP, 2008, n° 2, 298-303 ; Cass, Civ 1, 4 juin 2009, n° 08-10.962, RJPF, 2009, n°9, 12-13.

Concernant la présomption de validité des actes d'état civil, pour contester des documents étrangers, il faut nécessairement aller devant un juge. L'autorité judiciaire est la seule compétente pour statuer sur la validité de documents qu'ils soient français comme étrangers. Une autorité administrative n'a pas ce pouvoir. Ainsi, l'utilisation de l'article 47 du Code Civil ne pourra se faire que devant un juge ; là encore ce sera le juge des enfants qui sera saisi de la procédure, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la protection de l'enfance.

La présomption de validité peut être difficile à mettre en œuvre, car elle nécessite, pour le mineur la détention de documents d'identité et notamment d'un extrait de son état civil. Au terme d'un parcours migratoire compliqué, à l'exception de ceux arrivés par avion, beaucoup d'enfants arrivés par voie terrestre et maritime, sont en réalité sans passeport. À leur présentation aux services sociaux, ils vont peu après faire la demande à leur famille, restée dans le pays d'origine, de leur envoyer ces documents.

Mais, comme il est souvent difficile d'obtenir des papiers attestant de l'état civil à l'étranger, en raison d'une procédure souvent longue ou très coûteuse, il arrive que la famille du jeune utilise des procédés plus rapides qui ne permettent pas d'émettre des documents valables. Pourtant, quand un mineur arrive sur le territoire français sans aucun document d'identité, les autorités consulaires de son pays doivent procéder à la reconstitution de son état civil. Ce recours permet d'éviter le procédé rapide et illégal utilisé par la famille.

Cette présomption de validité ne constitue qu'une présomption simple, ce qui signifie que la validité des actes d'état civil étrangers peut être renversée par toute preuve contraire attestant de leur irrégularité ou de leur falsification. Ainsi, il peut être facile de remettre en cause la validité des documents apportés par le mineur pour prouver son âge. Pourtant, la présomption de validité va être utilisée par plusieurs juges des enfants.

On note notamment son utilisation par la Cour d'Appel de Riom⁶⁵, qui refuse le recours à des examens scientifiques pour déterminer l'âge d'un MNA. Cette juridiction fonde ses décisions

⁶⁵ Cour d'appel de Riom, chambre des mineurs, arrêt du 02 décembre 2019 n°RG 19/00067

Extraits :

« S'agissant des actes de l'état civil, ils sont présumés authentique en application de l'article 47 du code civil mais cette présomption peut être renversée en rapportant la preuve du caractère irrégulier, falsifié ou non conforme à la réalité de l'acte.

uniquement au regard de l'article 47 du Code Civil. Elle permet de déterminer l'âge d'un mineur sans porter atteinte à ses droits. L'utilisation de cette méthode permet de respecter les exigences de la CIDE. L'article 8§1⁶⁶ de cette convention impose une protection de l'identité du mineur qui passe bien souvent par les documents d'état civil.

4.2. La difficulté de la question « minorité »

Le profil de ces jeunes, est celui de grands adolescents et la frontière avec de jeunes adultes est ambiguë. Les difficultés du parcours migratoire et des modalités de vie différentes dans leur pays d'origine, les ont rendus précocement matures pour certains et physiquement plus âgés dans leur développement pour d'autres qu'un mineur français. De surcroît, en termes de démographie, on observe en effet que 70% des jeunes migrants présents sur le territoire français et sollicitant une protection ont 15 ans et plus. Pour toutes ces raisons, il est complexe de déterminer la minorité.

Prenons l'exemple d'un jeune migrant ressortissant de nationalité égyptienne âgé de 18 ans. Il est considéré comme majeur en France ; néanmoins, selon la législation de son pays d'origine, il ne sera majeur qu'à ses 21 ans. Lorsqu'il migre, ce jeune est-il informé qu'en France la majorité est à 18 ans et non pas à 21 ans ? A contrario, une jeune fille Népalaise arrivée à 16 ans en France, est majeure au regard de la loi népalaise, elle est encore mineure au regard de la loi française.

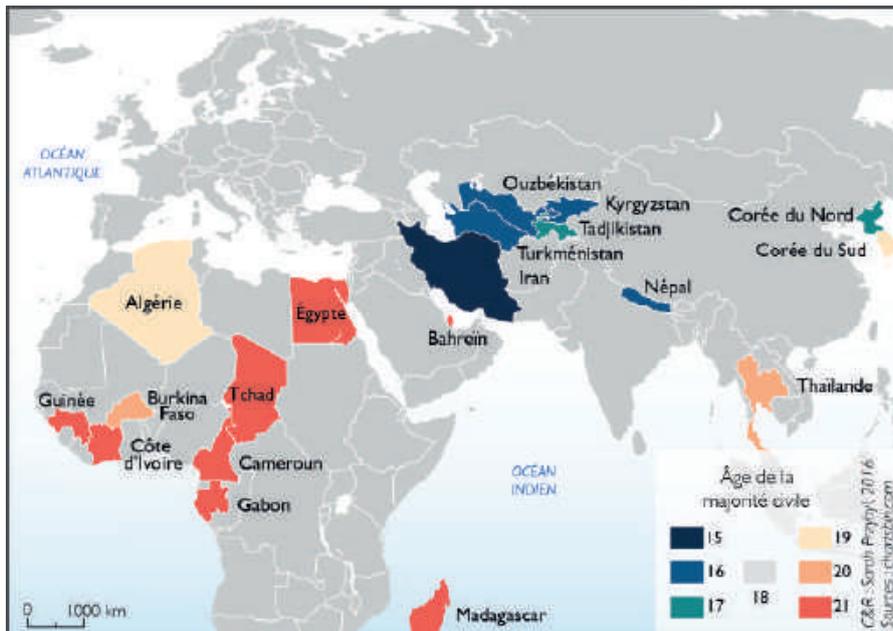
Il convient de relever que la force probante de l'acte de naissance produit par M.X n'est pas remise en cause par le conseil départemental. Par ailleurs, l'évaluation réalisée en août 2018, qui n'a pas été en mesure de se prononcer sur la majorité ou sur la minorité, n'est pas incohérente avec le document d'état civil.

Dans ces conditions, le juge des enfants ne pouvait décider d'une expertise osseuse, laquelle ne peut être ordonnée, en application de l'article 388 du code civil, qu'en l'absence de documents d'identité valable et lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable. Les éléments du dossier établissant la minorité, il convient d'informer le jugement déféré et d'ordonner le placement de M.X à l'aide sociale à l'enfance (...) jusqu'à sa majorité. »

⁶⁶ Article 8§1 de la CIDE « Les États parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale ».

Cartographie de diversité de l'âge de la majorité civile

Diversité de l'âge de la majorité civile					
	15 ans		18 ans		19 ans
	16 ans				20 ans
	17 ans				21 ans



L'examen de la minorité selon les lois nationales respectives ne permet donc pas une égalité de traitement, du fait de l'absence de consensus entre les États sur l'âge de la majorité. C'est pourquoi sur le sol français il doit exister un principe implicite favorable à la minorité d'une personne en basant la détermination de l'âge du mineur présumé, sur la conception française de la minorité et l'article 388 du Code Civil et non pas la loi du pays d'origine.

Ainsi, l'âge limite de la minorité doit être apprécié au regard de la loi française et non au regard de la loi nationale du mineur demandant son admission à la Protection de l'Enfance en France. C'est cette égalité de traitement entre tous les mineurs présents sur le territoire français, quelles que soient leurs origines, qui permet de respecter les engagements internationaux que la France a ratifiés, tels que la CIDE et la CEDH, notamment son article 14 protégeant l'égalité de traitement des personnes se trouvant dans une situation identique, par une interdiction de discrimination. Ainsi, la fixation de l'âge de 18 ans comme âge du

passage de la minorité à la majorité permet de respecter les engagements internationaux de la France, notamment les exigences posées par la CEDH. Cette fixation de l'âge est aussi opportune pour avoir une application identique à tous les mineurs en France et éviter les disparités de traitement selon la nationalité d'origine des jeunes MNA qui se présentent. Enfin, il faut prendre en compte que la minorité s'accompagne de la notion de vulnérabilité, le mineur n'étant pas totalement apte à exercer tous ses droits, ni même matériellement totalement autonome pour s'assumer pleinement.

4.3. La question de la « traite des êtres humains » est sous-évaluée

La France est un pays d'arrivée et de transit et pour certains d'entre eux, la France va simplement être traversée, les jeunes allant en Belgique en Allemagne, ou encore en Angleterre. Pour d'autres encore, le non repérage de la vulnérabilité et le non traitement de ces enfants-là les mettent dans des situations compliquées, et les laissent facilement en proie à des personnes mal intentionnées.

La CIMADE témoigne de faits toujours assez inquiétants en 2019, dans la zone frontalière franco-italienne. Du côté italien, des jeunes filles africaines francophones et anglophones ont été identifiées par des associations caritatives et du côté français, seuls quelques garçons francophones sont repérés. Ce qui doit questionner sur les « disparitions » des filles dans la zone transfrontalière.

L'exemple des situations des jeunes filles, s'illustre par une situation observée en 2019. Deux jeunes migrantes, une nigériane et une érythréenne, ont pu passer la frontière franco-italienne. Elles ont été hébergées chez des hébergeurs solidaires, mais au bout d'une semaine ont disparu sans depuis donner signe de vie. La CIMADE a réalisé deux signalements pour disparitions inquiétantes, les effets personnels de ces jeunes filles étant restés dans les lieux d'accueil. Nous pensons au risque majeur d'exploitation sexuelle et l'on s'inquiète quant à la non protection. De manière générale les filles sont les invisibles des MNA car sous la coupe d'un réseau ou d'une personne. La CIMADE défend sur ce sujet une position de

principe : tout jeune non accompagné doit être considéré et désigné comme un jeune en danger.

Sur ce point spécifique concernant les jeunes filles, leurs effectifs représentent en 2018 et 2019 moins de 5% des jeunes personnes admises à l'aide sociale à l'Enfance. De son côté aussi, la CIMADE observe les problèmes posés par l'évaluation conçue comme condition d'entrée ou d'exclusion de la Protection de l'Enfance. Les évaluations ayant pour objectif principal la question de la minorité, le problème de la traite des êtres humains n'apparaît donc pas prioritaire.

Parmi les jeunes, il y a ceux qui ne viennent pas demander de protection en raison de leur manque d'information, et ces jeunes « invisibles » sont majoritairement des enfants mineurs isolés exploités à l'intérieur même des camps ou en errance en ville sous la coupe d'adultes délinquants. Ces jeunes sont des personnes en situation d'extrême vulnérabilité.

A l'instar des recommandations et des prises de positions de la CIMADE, d'autres acteurs du champ militant associatif et humanitaire, ou porte-parole, tiennent des positions similaires qui ont pour dénominateur commun, le respect du droit international, des conventions et traités ratifiés par les États, que ce soit la CIDE ou le droit d'asile et la promotion des personnes et des individus en tant que sujets de droit.

En annexe, nous reprenons une grande partie du positionnement de ces acteurs dont les voix pèsent dans le débat public sur la scène nationale et internationale.

Les organismes internationaux et les ONG se sont effectivement et depuis longtemps emparés du sujet migratoire, et en particulier d'une des atteintes aux droits humains, en l'espèce la traite des êtres humains. Cette voix est également portée par l'Europe, qui dans une étude sur les pratiques de rétention des migrants et les alternatives à la rétention, à la demande du Conseil de l'Europe, a été publiée en octobre 2017.

Dans ce document, le Conseil de l'Europe rappelle l'obligation pour les États de ratifier les textes internationaux relatifs à la protection des groupes vulnérables contre la criminalité transnationale, contre le trafic illicite de migrants, contre la traite des personnes. Le Conseil de l'Europe promeut la présence de travailleurs sociaux auprès des agents des douanes en vue d'examiner les catégories dites « vulnérables » : les enfants, les victimes de la traite des êtres humains, les demandeurs d'asile.

L'Unicef, dans son enquête sur les enfants non accompagnés **dans le Nord de la France**, (UNICEF, datée de juin 2016), menée par Olivier PEYROUX sociologue membre du groupe d'experts à l'ONU sur la thématique des réfugiés, Alexandre LE CLEVE, juriste et Évangeline MASSON DIEZ, pointe les dangers repérés, les conditions de vie dégradantes, la déscolarisation, la fragilisation de la santé mentale, les violences physiques et sexuelles, l'économie parallèle. Cette enquête analyse les situations de traite des êtres humains et fait 10 recommandations pour une réelle protection des jeunes MNA ; nous les reprenons ici :

Recommandations

- *Créer un lieu de protection sur site, sécurisé et spécifique aux MNA dans le Nord, sur le littoral de la Manche et à Paris avec une prise en charge inconditionnelle permettant aux jeunes de se poser dans la perspective d'un accès au droit commun*
- *Garantir à tous les enfants un accès équitable à l'information et aux différents services*
- *Renforcer et coordonner les maraudes sur les sites de la région Nord avec l'objectif d'unifier les pratiques, de diffuser les informations et d'avoir accès à tous les enfants y compris au sein des petits campements*
- *Instaurer des formations régulières pour les intervenants associatifs, les bénévoles, les forces de l'ordre, sur la protection de l'enfance, l'identification des situations de traite et élaborer un document pratique de référence facilement diffusable*
- *Rappeler le cadre légal de la protection de l'enfance, signaler au Parquet les informations préoccupantes pour responsabiliser les Conseils Départementaux dans leur mission de prise en charge des mineurs en danger*
- *Reporter toute évacuation en l'absence de mise en place d'un dispositif d'accueil et d'accompagnement des MNA*

Et pour l'application du droit à la réunification familiale

- *S'assurer que les gouvernements dédient suffisamment de ressources au système permettant la réunification familiale*
- *S'assurer que les enfants aient une information fiable relative à la procédure de réunification familiale via le règlement Dublin*
- *Garantir aux mineurs une assistance juridique*
- *Publier des conseils pratiques de traitement de réunification familiale sous Dublin*

Ce ne sont là que quelques exemples d'institutions ou d'ONG représentatives de la promotion des droits humains, qui toutes s'attachent à défendre l'inconditionnalité des accueils et des accompagnements, et l'accès aux dispositifs de droit commun sans distinction pour

souscrire aux engagements internationaux reflète des valeurs de nos sociétés et pour garantir une opérationnalité des actions humanitaires de terrain.

4.4. *L'usage du fichier national AEM dans un système d'évaluation éclaté*

La mise en place du fichier AEM est un outil de régulation de la migration. La loi du 10 septembre 2018⁶⁷ s'inscrit dans une production législative qui relève de la politique nationale du droit des étrangers. Elle est votée, à raison des circonstances, pour faire la démonstration de la maîtrise des flux migratoires. Cette loi Asile Immigration de 2018 prend en compte le phénomène et l'accroissement du nombre de ceux se prévalant de la qualité de MNA. Elle souhaite limiter les accès inconditionnels à la Protection de l'Enfance et donc les arrivées sur le territoire français. L'article 51⁶⁸ crée un fichier biométrique, nommé « fichier d'appui à l'évaluation de la minorité ». C'est par un décret du 30 janvier 2019⁶⁹ que les modalités et l'utilisation de ce fichier entre pleinement en vigueur. Ce décret se donne pour but :

1. D'identifier, à partir de leurs empreintes digitales, les personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et ainsi de lutter contre la fraude documentaire et la fraude à l'identité ;
2. De permettre une meilleure coordination des services de l'État et des services compétents en matière d'accueil et d'évaluation de la situation des personnes mentionnées au 1° ;
3. D'améliorer la fiabilité de l'évaluation et d'en raccourcir les délais ;
4. D'accélérer la prise en charge des personnes évaluées mineures ;

⁶⁷ Loi du 10 septembre 2018, n° 2018-778, pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

⁶⁸ « Art. L. 611-6-1.-Afin de mieux garantir la protection de l'enfance et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France, les empreintes digitales ainsi qu'une photographie des ressortissants étrangers se déclarant mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille peuvent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. « Le traitement de données ne comporte pas de dispositif de reconnaissance faciale à partir de la photographie.

« Les données peuvent être relevées dès que la personne se déclare mineure. La conservation des données des personnes reconnues mineures est limitée à la durée strictement nécessaire à leur prise en charge et à leur orientation, en tenant compte de leur situation personnelle.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis publié et motivé de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, fixe les modalités d'application du présent article. Il précise la durée de conservation des données enregistrées et les conditions de leur mise à jour, les catégories de personnes pouvant y accéder ou en être destinataires ainsi que les modalités d'exercice des droits des personnes concernées. »

⁶⁹ Décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes

5. De prévenir le détournement du dispositif de protection de l'enfance

Le dispositif juridique, ainsi créé, fixe l'identification et la détermination de l'âge comme principe préalable à tout engagement d'une aide en faveur de la personne demandeuse.

Toutes les informations suivantes font l'objet d'une inscription dans le fichier :

1. *État civil : nom, prénom (s), date et lieu de naissance, sexe, situation familiale*
 2. *Nationalité ;*
 3. *Commune de rattachement ou adresse de l'organisme d'accueil auprès duquel la personne est domiciliée*
 4. *Coordonnées téléphoniques et électroniques ;*
 5. *Langue (s) parlée (s) ;*
 6. *Données relatives à la filiation de la personne (noms, prénoms des parents) ;*
 7. *Références des documents d'identité et de voyage détenus et du visa d'entrée délivré ;*
 8. *Date et conditions d'entrée en France ;*
 9. *Conseil départemental chargé de l'évaluation ;*
 10. *Données transmises par le conseil départemental chargé de l'évaluation :*
 - a. *Numéro de procédure du service de l'aide sociale à l'enfance ;*
 - b. *Date à laquelle l'évaluation de la situation de la personne a pris fin et indications des résultats de l'évaluation au regard de la minorité et de l'isolement ;*
 - c. *Le cas échéant, existence d'une saisine de l'autorité judiciaire par une personne évaluée majeure et date de la mesure d'assistance éducative lorsqu'une telle mesure est prononcée ;*
 11. *Données enregistrées par l'agent de préfecture responsable du traitement :*
 - a. *Numéro de procédure attribué par le traitement AEM ;*
 - b. *Date de la notification au préfet de département et, à Paris, au préfet de police de la date à laquelle l'évaluation de la situation de la personne a pris fin.*
- « III. Le traitement ne comporte pas de dispositif de recherche permettant l'identification à partir de l'image numérisée du visage qui pourra être accessible par l'autorité judiciaire, la préfecture et le département.*

Ce fichier, sa mise en œuvre et son utilisation par les systèmes d'évaluations, pose une nouvelle limite qui vient s'ajouter au principe favorable à la minorité, par la loi du 10 septembre 2018, relative à la gestion des flux migratoires et réformant les demandes d'asile.

Cette loi découle de la politique nationale de droit des étrangers et dispose la volonté actuelle de la France de gérer l'immigration et la demande d'asile, en raison d'un flux migratoire important et qui s'est intensifié depuis plusieurs années, dans toute l'Europe. Ainsi, cette loi prend en compte l'émergence du phénomène de migration juvénile, que caractérise la présence des MNA et propose notamment de limiter les fraudes. C'est l'article 51 de cette loi qui crée un nouveau fichier, biométrique, nommé « fichier d'appui à l'évaluation de la minorité ». Ce fichier et ses modalités de mise en œuvre sont précisés par le décret du 30 janvier 2019. Il vient rendre déterminante l'âge du demandeur mineur, puisque toutes les informations relatives à la procédure de détermination de l'âge sont désormais inscrites dans le fichier, qui est accessible par l'autorité judiciaire, la préfecture et le département. Ainsi, un MNA qui a été déclaré majeur dans un département, alors qu'il est néanmoins bien mineur, s'il souhaite retenter sa chance dans un autre département, ne pourra plus le faire.

On peut comprendre que le législateur veuille limiter les conséquences d'un accueil inconditionnel, charge financière importante pour les départements, d'autant que dans le cadre du « pacte de Cahors » ils ont obtenu la neutralisation des dépenses relatives à l'évaluation durant la mise à l'abri. Le fichier étant national, les agents du service de la protection de l'enfance ont accès aux données et peuvent se rendre compte que le MNA a déjà été déclaré majeur. Il en va de même si le jeune se présente à la préfecture. Les données produites par les évaluateurs sont enregistrées dans ce fichier qui est accessible aux agents du département et de la préfecture.

On peut également saisir la limitation du nombre des doublons et des réévaluations. Avec le nouveau fichier, cela n'est plus possible. Le fichier étant national, les agents du service de la protection de l'enfance peuvent avoir accès aux données et se rendre compte que le demandeur a pu déjà être déclaré majeur. Il en va de même si le jeune se présente à la préfecture. Le fichier est utilisé en collaboration entre le département et la préfecture, cette dernière ayant connaissance de la décision du département sur la détermination de la majorité. À l'heure de nos observations, nous ne pouvons que faire l'hypothèse, d'un changement lié à une adaptation des pratiques lorsqu'un MNA est déclaré majeur par le département, s'il est simplement informé et soutenu par des professionnels ou des

associations militantes, la demande de l'asile lui sera conseillée comme une pratique alternative à la mise sous Protection de l'Enfance.

Ce fichier AEM est donc un outil de régulation créé par le législateur pour limiter la fraude concernant la détermination de l'âge et pour gérer le flux migratoire des MNA ou des jeunes majeurs utilisant la porte d'entrée de la Protection de l'Enfance comme un système de protection.

Cependant, dans les faits, ce dispositif vient poser une limite supplémentaire dans l'accès à la Protection de l'Enfance et renforce les évaluations vers la détection de la minorité au détriment d'autres critères tels que l'isolement, la vulnérabilité ou la traite des êtres humains.

De plus, cet outil national est utilisé en lien avec des évaluations qui sont éclatées et diversifiées sur les territoires départementaux, fonctionnant sur des intentions et des outils de mesure différents. Il arrive que selon la politique du Conseil Départemental, l'appréciation de la minorité soit plus favorable dans certains territoires. Ainsi, certains jeunes qui ont été déclarés majeurs dans un département vont aller dans un autre département pour avoir une nouvelle évaluation de leur âge. Ce cabotage constaté déjà avant la mise en place du fichier AEM, est le fruit de l'hétérogénéité des pratiques des départements, dans la détermination de l'âge, de la minorité et de la vulnérabilité.

Il faut préciser que ni Paris, ni la Seine-Saint-Denis n'y ont recours. La position du Département de Paris, portée notamment par Madame Dominique VERSINI⁷⁰ à l'action Sociale, a été affirmée il y a peu de temps au Ministère de la Santé et des solidarités, de manière très claire et à plusieurs reprises. Si l'utilisation de ce fichier a été pensée pour éviter le cabotage entre les départements, les responsables au niveau national ne sont pas sans savoir qu'un grand nombre de visas adultes ont été délivrés à des mineurs dans leur pays d'origine pour leur permettre le départ vers l'Europe et la France en particulier. Ceux-là se retrouvent ensuite dans une situation paradoxale, où après s'être fait passer pour majeurs,

⁷⁰ Conseillère de Paris, Maire-Adjointe – Vice-Présidente du Conseil de Paris chargée de toutes les questions relatives aux solidarités, lutte contre l'exclusion, accueil des réfugiés et protection de l'enfance

dans un premier temps, ils ne peuvent plus bénéficier du dispositif de protection de l'enfance en France alors qu'ils sont réellement mineurs.

D'autres pistes d'amélioration sont possibles. En effet, nombreux sont les exemples de mineurs reconnus comme tels à Paris à la fois par la cellule d'évaluation mais aussi par le parquet qui représente l'autorité judiciaire et qui vont se retrouver déboutés de leur minorité et exclus des dispositifs dans un département voisin, comme celui des Yvelines, en vertu d'une mauvaise utilisation du fichier. Nos observations montrent que l'on est passé un peu vite sur le sujet et cela s'est fait au détriment de l'intérêt des personnes quand on veut conditionner l'aide de l'État à celle de l'utilisation du fichier.

La question se pose au niveau du Ministère de l'Intérieur qui doit assurer, au titre de ses missions, le devoir de protection des personnes, le droit à la sécurité faisant partie des droits de l'homme. La collaboration du département et de la préfecture, avec ce nouveau fichier, facilite les décisions d'OQTF⁷¹ et leur exécution, et permettent d'expulser directement du territoire français, un jeune qui vient d'être déclaré majeur. Cela constitue une limite à la primauté du principe de la présomption de minorité. Avec l'utilisation de ce fichier, l'action des professionnels au contact des mineurs, dans leur processus d'évaluation, impacte de manière déterminante cette présomption de minorité. Par un retournement de la pratique, c'est la recherche du fraudeur et donc de la majorité qui devient l'objet et le véritable enjeu de l'évaluation.

Il semble important que l'utilisation de ce fichier national de contrôle de l'immigration juvénile puisse être utilisée dans une compréhension des parcours des jeunes et non comme un obstacle à la protection dans une traçabilité qui ne prend en compte que l'itinérance migratoire du jeune liée à son évaluation dans un territoire et non la présomption de minorité.

L'usage de ce fichier qui ne prend pas en compte la pluralité des méthodes d'évaluation et leurs techniques favorise les conditions d'une incohérence et d'inégalités de traitement selon les territoires d'accueil.

⁷¹ L'obligation de quitter le territoire français (OQTF) est la principale mesure d'éloignement qui concerne les étrangers. La décision est prise par le préfet, notamment en cas de refus de délivrance de titre de séjour ou de séjour irrégulier en France.

4.5. *La question de présomption de minorité*

Lorsque l'enfant paraît avoir moins de 13 ou 14 ans et quand il s'accorde avec les représentations sur l'enfance, cela permet à l'intéressé d'être rapidement mis sous protection. Cependant en général, quand un jeune migrant vient se présenter au département, à la préfecture ou qu'il est identifié par une maraude sociale ou découvert par les services de police, à l'occasion d'un contrôle, et qu'il informe ses interlocuteurs de sa minorité, la véracité de ses allégations sur son âge est rapidement mise en question.

Dans le champ de la Protection de l'Enfance, en théorie comme en pratique, un jeune en danger même inconnu des services sociaux est éligible à la protection de l'enfance sur le territoire français sans qu'une vérification minutieuse de son état civil ne soit engagée comme préalable à toute décision d'intervention et d'action sociale et éducative. C'est bien l'existence et la mise en œuvre implicite de la présomption de minorité, permettant la mise en place d'une protection qui est déterminante.

Si l'instauration d'un fichier national vient limiter une fraude possible, il exclut plus facilement des jeunes qui auraient eu toute légitimité à être admis dans le système de la protection de l'enfance. Ce sont les nombreux cas de ces jeunes ayant dû se munir d'un passeport biométrique au nom d'un majeur pour quitter leur pays d'origine et qui en dépit de leur réelle minorité, seront considérés comme majeurs lors de la consultation des fichiers VISABIO ⁷².

La présomption de minorité plus favorable à la personne est fragilisée par les procédures qui gèrent la situation des MNA en France. Ce principe perd de sa force par des limites opposées qui sont principalement d'ordre pratique, liées au positionnement et aux pratiques des acteurs qui vont intervenir. Chaque professionnel malgré sa formation, son cadre de référence, les procédures auxquelles il se soumet, va pouvoir apprécier les conditions de la minorité et appliquer cette présomption avec sa part de subjectivité puisqu'elle n'est pas légalement consacrée. Il faut insister sur le fait que la Cour de Cassation pour l'heure, n'a pas encore produit de décision sur la présomption de minorité dans ses arrêts. Rien ne vient donc

⁷² Visabio est le système utilisé par le gouvernement français pour suivre les demandeurs vers son système de visa national. Il stocke des données biométriques, notamment des empreintes digitales et des photographies

de la plus haute juridiction pour consacrer ce principe dans la pratique. L'absence de consécration ouvre la voie à des pratiques qui battent en brèche ce principe. Et comme pour rendre le système plus étanche, au-delà du positionnement des acteurs de terrain, le législateur exclut la présomption favorable avec le recours au nouveau fichier. Cette présomption n'a pas de fondement légal, elle n'est prévue par aucun texte réglementaire, législatif ou constitutionnel en droit français. Pourtant, elle découle de l'utilisation faite de la présomption de minorité par des acteurs nationaux comme internationaux. Ainsi la CNCDH⁷³, dans son avis daté du 26 juin 2014⁷⁴, « avis sur la situation des mineurs étrangers isolés présents sur le territoire national – état des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers », a rappelé dans sa première recommandation la **présomption de minorité comme présomption simple** et impose donc d'établir la majorité du jeune par une décision judiciaire. De plus, il est possible de voir la présomption de minorité découler de deux circulaires : la circulaire du garde des sceaux du 31 mai 2013, relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de prise en charge ; et la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016, relative à la mobilisation des services de l'État auprès des conseils Départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme telles. C'est sur la base de ces deux textes, que tout MNA doit être considéré comme mineur même si son âge n'est pas encore déterminé, pour opérer la prise en charge et la procédure de mise à l'abri. Toutefois, l'application d'une présomption de minorité reste implicite dans ces deux textes. Au demeurant, une circulaire n'a qu'un pouvoir de recommandation.

En dépit du travail accompli par des contributions de professionnels de la Protection de l'Enfance et l'administration, en l'occurrence la mise en ligne **d'un guide de bonnes**

⁷³ Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH)

⁷⁴ Recommandation n°1 « La CNCDH recommande, à l'égard de ceux qui se revendiquent mineurs, que le principe soit celui de la présomption de minorité, elle-même fondée sur deux présomptions : celle d'authenticité des documents produits et celle de légitimité de leur détenteur. Néanmoins, ces présomptions étant simples, une décision de justice spécialement motivée peut conclure à la majorité du jeune au vu d'un faisceau d'expertises psychologiques et d'évaluations sociales et éducatives. Le mineur ou son représentant légal doit en outre avoir la possibilité d'accéder au contenu du dossier d'évaluation et de demander une contre-expertise ou une nouvelle évaluation de l'âge. »

pratiques de l'évaluation, elles ne sauraient à elles seules empêcher ces limites, elles viennent seulement les réduire.

Pour déterminer avec précision qu'une personne est mineure, il est important de connaître son âge exact, ou à défaut d'engager une procédure d'évaluation de l'âge. Cette procédure doit répondre à des principes, comme le respect de la vie privée, celui de la dignité humaine, ou celui du principe de non-discrimination. **Le principe central qui devrait guider la pratique des professionnels et tout particulièrement ceux qui procèdent à l'évaluation de la minorité, est la présomption de minorité.**

Celle-ci consiste à dire que toute personne physique alléguant de sa minorité sur le territoire français doit être considérée comme telle dès lors que sa majorité n'a pas été établie. Ce devrait donc être le cas de tout MNA se présentant sur le territoire français et se déclarant mineur. Même en cas de difficulté à déterminer son âge par ses interlocuteurs, cette présomption de minorité devrait toujours l'emporter et permettre la mise en œuvre immédiate d'un mécanisme de protection. La présomption permet en effet une meilleure protection des jeunes même en cas de doute sur leur âge ; la minorité requiert une protection particulière liée à la vulnérabilité d'un enfant privé de ses référents parentaux et de ce fait, la protection des mineurs doit l'emporter sur l'absence d'obligation de protection liée à la situation des majeurs qui sont censés relever de dispositifs d'aide ou d'assistance différents. C'est une présomption simple au sens du Code Civil⁷⁵, elle peut donc être renversée en apportant la preuve contraire. De ce fait, la minorité n'est pas établie de manière définitive et la majorité pourra être déterminée. C'est ce à quoi s'emploient les autorités administratives dans de nombreux cas. L'alinéa 3 de l'article 388 du Code Civil aborde le principe du doute profitant à la minorité sans toutefois lui donner force de loi. Ce doute vient poser une limite au recours à des examens scientifiques de détermination de l'âge de l'intéressé qui ont un caractère attentatoire à la dignité et à la vie privée du jeune.

Le doute doit profiter au mineur, c'est ce qu'implique la présomption de minorité. Doute favorable et présomption constituent deux principes voisins qui conditionnent une

⁷⁵ Article 1354 alinéa 2 Code Civil « Elle est dite simple, lorsque la loi réserve la preuve contraire, et peut alors être renversée par tout moyen de preuve. »

détermination de l'âge favorable aux mineurs et un accès aux conséquences positives liées à la minorité comme l'entrée dans la protection de l'enfance ou l'impossibilité d'expulsion.

Il est intéressant également de relever **que le recours à ce principe et son emploi sont promus par des ONG et des autorités administratives indépendantes** comme le Haut Conseil de la Santé⁷⁶ ou Le Défenseur des Droits⁷⁷ qui ont donné corps à ce principe dans leurs avis et leurs recommandations.

Si le principe de présomption de minorité et du doute favorable à la minorité permettent une protection des MNA qui se présentent comme mineurs, en raison de leur vulnérabilité particulière, en dépit de leur minorité qui n'est ni avérée ni prouvée, ces principes sont mis à mal à de nombreux égards et ne sont pas pleinement effectifs comme cela devrait être le cas en théorie. Le traitement identique sur l'âge de la majorité est très important pour les règles qui s'appliquent par la suite. Il faut comprendre qu'un majeur est considéré comme une personne qui n'a pas besoin d'être protégée.

5. HETEROGENEITE DES PRATIQUES SELON LES DEPARTEMENTS

5.1. *La diversité des profils d'évaluateurs*

Les évaluateurs sont des fonctionnaires territoriaux des services départementaux ou des salariés des Associations habilitées qui, mettent en œuvre l'évaluation des jeunes migrants au titre des établissements, ESSMS, l'action sociale et médico-sociale étant définie dans le cadre du CASF, comme une mission d'intérêt général et d'utilité sociale.

Ils présentent une grande variété de profils. Au niveau des départements visités, nous observons des différences de statut et de qualification des personnes en charge de mener l'évaluation. Il peut s'agir d'un cadre ou d'un fonctionnaire dédié de l'administration territoriale (Bas-Rhin), d'évaluateurs salariés de la Croix-Rouge dont c'est là l'unique

⁷⁶ Avis du 23 janvier 2014, relatif à l'évaluation de la minorité d'un jeune étranger isolé précisant que le doute sur la majorité doit toujours bénéficier au mineur

⁷⁷ Décision n° MDE/2012-179 du 19 décembre 2012

fonction (comme à Paris), ou encore de travailleurs sociaux (Haute Garonne, Le Nord et dans le Pas-de-Calais).

Les qualifications et compétences-métiers des personnels en charge de l'évaluation ont un impact direct sur la manière dont le processus se déroule et sur le « résultat ».

C'est le cas notamment des travailleurs sociaux rencontrés à Toulouse, ou Toulon qui ne se limitent pas dans leur mission à une simple évaluation formelle de la minorité et de la cohérence de celle-ci-avec le profil que présente le jeune.

A Toulouse, le DDAEOMI à ce jour emploie 6 évaluateurs à temps plein. Chaque évaluation représente 10 à 12h de travail ; l'évaluation se fait en 4 parties : 3 entretiens plus un 4^{ème} si nécessaire. Ces entretiens sont séquencés dans la mesure où ils n'ont pas lieu la même journée. « Quand le jeune arrive, on lui propose un repas, il se pose, on ne fait jamais l'évaluation le premier jour, sauf cas particulier, (exemple, quelques cas de pluri-délinquant, déjà « connus »).

« Nous sommes attachés à la notion d'empowerment, et à la capacité d'agir, on leur explique bien le travail que l'on va mener, la lumière que l'on va mettre sur leur situation, la communication aux services du procureur. Nous expliquons aux jeunes que l'on ne les piège pas. Il faut être clair. Nous sommes une porte d'entrée de l'ASE. On mène un travail avec des travailleurs sociaux, on va les nourrir, les loger, les soigner, et à la fin, il y a 2 possibilités : le juge rend une décision de minorité, et on accompagne le jeune jusqu'à son orientation, ou le juge ne prend pas de décision de minorité, et on l'oriente sur les dispositifs adultes dont il relève. » DDAEOMI, Toulouse.

L'évaluation nous est décrite également comme une « mission impossible », « Les jeunes qui arrivent au dispositif ne sont pas vierges d'informations. Ils arrivent avec leurs représentations télescopées par les rencontres sur le parcours migratoire. Ils ont eu à faire avec les passeurs. Il y a les récits qu'on leur a dit de dire, il y a le décalage dû à la vision culturelle, il y a le syndrome post traumatique, à la logique des passeurs, s'ajoute celle des acteurs militants et les liens avec les autres jeunes, qui sont dans des processus d'intégration liée à l'ASE, ou de rejet du fait de leur majorité réelle ou supposée ».

« Ces éléments parasitent la relation et le travail des intervenants est d'une complexité folle », « même si l'on souhaite la plus grande objectivité, nous sommes forcément toujours un peu à côté de la réalité ».

Les évaluateurs ont souhaité être dans un bureau commun pour échanger au quotidien, sur des questionnements et des ressentis et pouvoir se dégager émotionnellement : « On essaie d'objectiver ce qui par nature est subjectif » (...) « Il nous faut des lieux de parole. »

« Ce qui nous préoccupe c'est le vivre ensemble, la cohésion sociale. Comment allons-nous pouvoir vivre ensemble ? (...) Les déboutés ne partent pas, ils restent. Nous sommes acteurs de fractures sociales, et cela nourrit la montée des extrêmes, et les discours d'exclusion ».

« Même en travaillant dans le strict respect des règles de droit, en recourant à des méthodes non ethno-centrées, en agissant dans le CARE ou le CURE, c'est une mission où l'on met les gens dehors, le travailleur social le vit comme ça »,

L'ASE du NORD explique que : « Dire qui a le droit d'être présent sur le territoire et qui a droit à une intervention sociale, est un sujet qui relève des politiques migratoires, c'est un sujet régalien, Jusqu'ici les travailleurs sociaux sont formés sur des sujets éducatifs et sociaux »

Ces évolutions dans la nature des publics touchent à la redéfinition des métiers et notamment à l'éthique professionnelle ; doit-on suppléer des tâches de « police », rester dans un rôle social, ou bien intégrer une dimension de partenariat et de mission de service public ?

L'arrivée massive des MNA a provoqué un choc des cultures professionnelles »

5.2. La subjectivité de l'évaluation

Des acteurs interrogés observent beaucoup de subjectivité dans les méthodes d'évaluation, « au sein de nos administrations peu d'agents sont formés ». Les différents procédés de détermination de l'âge sont liés à des acteurs spécifiques de la procédure. Tous les acteurs de l'évaluation ne procèdent pas de la même manière dans la mise en œuvre des procédés divers d'évaluation. L'évaluation socio-judiciaire n'est possible que pour le Conseil Départemental, ses propres travailleurs sociaux ou ceux de l'association habilitée. Le

président du Conseil Départemental qui va devoir statuer sur la minorité d'un MNA, est alors lié par le rapport d'évaluation socio-éducative et ne pourra pas avoir un avis extérieur. Même quand elle est étayée par des procédures qui la rendent opérationnelle, fiable et qu'elle s'appuie sur une véritable pluridisciplinarité, l'approche reste subjective quand la détermination de l'âge a lieu au sein du département.

Souvent, le jeune dont la minorité n'est pas avérée par le simple constat de sa condition physique, va se retrouver face à un évaluateur qui peut être tenté à l'inverse, de vouloir prouver sa majorité, et ce pour plusieurs raisons, du fait de ses représentations ou convictions et de sa sensibilité sur le sujet migratoire, ou tout simplement en raison de la capacité des services d'accueil, du nombre de places disponibles au sein de l'ASE du département.

Le travailleur social interroge le mineur sur son état civil, ses lieu et date de naissance, il s'intéresse à la composition de sa famille. Ses parents sont-ils en vie ? Résident-ils dans le pays d'origine ? S'ils ont voyagé avec lui ? A-t-il des frères et sœurs, ou d'autres membres de sa famille dans son pays d'origine et sur le territoire français ? Les motivations du départ et le parcours migratoire du MNA sont également questionnés. L'évaluateur cherche à connaître les conditions de vie dans les pays d'origine ainsi que celles du jeune depuis son arrivée sur le territoire français. Dernier point et non des moindres, il est questionné sur son projet de vie. Les points cités permettent de retracer un parcours de vie. Ils paraissent plus adaptés pour comprendre les besoins et les envies d'une personne, notamment si elle a besoin d'un soutien psychologique. Cependant, ces critères ne semblent pas convenir à la détermination de l'âge. Comme on a pu nous l'indiquer, un jeune afghan de 12 ans aidant depuis longtemps ses parents dans des travaux agricoles, apparait comme plus mature qu'un jeune africain de 15 ans, écolier, vivant seul avec sa mère. Dans les manières d'être et dans les parcours, ces différences de profil se font ressentir, entre ce que les enfants faisaient avant de partir dans leur pays d'origine et ont participé du projet migratoire. Une personne avec un parcours de vie très difficile pourra gagner rapidement en maturité, ou alors, suite à un traumatisme important se bloquer dans une posture régressive, voire présenter une posture infantile aux interlocuteurs qui l'entourent. Il n'existe pas d'élément concret dans l'évaluation permettant de connaître avec certitude l'âge de la personne.

Les services sociaux du Conseil Départemental gestionnaire de la Protection de l'Enfance ayant besoin avec certitude de connaître l'âge de celui qui se présente comme MNA, de nombreuses méthodes de détermination de l'âge ont émergé. L'évaluation socio-éducative prend en compte des éléments factuels et subjectifs mais s'élabore dans un certain climat favorable ou défavorable aux MNA, et des jeux d'acteurs complexes. Cette subjectivité ne permet pas d'être sûr de l'âge d'une personne. Elle va dépendre de la personne qui va procéder à l'entretien du MNA. Chaque travailleur social intervenant dans la procédure évalue la personne selon un référentiel et sur des critères définis par la loi. L'appréciation du comportement du jeune migrant et de son parcours de vie repose sur le ressenti de l'évaluateur et sa conception du développement corporel et mental d'une personne selon son âge. L'appréciation peut aussi résulter de la formation qu'aura reçue le travailleur social, de ses représentations, des éléments qui lui semblent pertinents dans la détermination de la minorité. Tant du point de vue des méthodes, des moyens liés à la diversité de plateaux techniques, que celles des conditions de répit du MNA, mis à l'abri préalablement ou pas, et qui est auditionné, une discrimination existe entre les mineurs qui font l'objet d'une évaluation socio-éducative en fonction des lieux, de la temporalité et des acteurs, interlocuteurs et du Conseil Départemental. Avec cette méthode, un jeune qui paraît mineur selon une personne peut être perçue comme majeure pour une autre personne. Ainsi, selon l'individu qui a procédé à son évaluation, le résultat ne sera pas le même. L'approche est emprunte de subjectivité. L'attitude, la manière d'être et la réflexion du jeune vont être analysées à l'aune des critères du référentiel mais aussi de la représentation de l'évaluateur.

Ici quelques extraits de rapports d'évaluation, ces situations ont été portées à notre connaissance par la CIMADE, qui a reçu les jeunes concernés dont certains ont engagé des recours:

- *« Monsieur X reste 3 mois à Alger sans pouvoir donner le nom d'un quartier. Il élude les questions auxquelles il ne veut ou ne peut pas répondre. Le trajet pourrait être plausible par les pays traversés ; cela dit, il donne peu de dates, aucun détail et semble détaché de ce qu'il raconte.*

Bien qu'il maîtrise parfaitement le français et utilise un vocabulaire soutenu, il cherche longuement le mot zodiac et finit par nous dessiner un bateau alors qu'il aurait pu facilement utiliser ce terme ; il nous semble qu'il théâtralise quelque peu

Conclusion : Majeur »

- *Monsieur Y est sans document d'identité qui attesterait de sa minorité. Son récit comporte beaucoup d'incohérence. Malgré son sourire affiché il est assez provocant avec l'adulte qui l'évalue et élude les questions auxquelles il ne veut ou ne peut répondre. L'attitude de Monsieur Y pendant l'entretien est proche de la moquerie. Lorsqu'il lui est notifié que nous ne pouvons le reconnaître mineur, il ne sourit plus du tout et laisse apparaître un visage qui correspond plus au jeune adulte que son comportement laissait entrevoir. Il refuse de passer les examens médicaux*

Les attitudes, le comportement, la richesse de vocabulaire ainsi que la morphologie de Monsieur Y nous permettent d'attester de sa majorité.

- *Bien que trapus, il apparaît plausible que B dont la famille d'hébergement fait part d'un comportement très infantile, soit effectivement âgé de 17 ans. Validation de la minorité.*

*Le Département conclut « il existe un doute concernant son état civil, son âge véritable et son isolement. **Le concours de l'autorité judiciaire s'avère nécessaire.***

- *Votre récit manque de cohérence, vos réponses changent au fur et à mesure de l'entretien. Vous éludez certaines questions. Vous semblez réticent à l'évaluation. Votre récit manque de repères temporels. Vos réponses sont peu spontanées. **Votre corpulence ainsi que votre attitude sont celles d'un adulte.***
- *Suite à l'examen de votre situation, je vous informe que vous ne relevez pas de l'ASE. En effet, il s'avère que suite à l'évaluation réalisée par le département de l'Isère, votre comportement, votre discours et votre apparence physique mettent en évidence une maturité incompatible avec celle d'une personne mineure. De plus, aucun document ne vient soutenir vos allégations.*

- *Concernant votre prétendue minorité, dans un premier temps vous ne possédez pas de document justifiant votre âge et votre identité. Dans un second temps, vos propos sur votre date de naissance ont été confus et contradictoires. Dans un troisième temps, vous présentez une apparence d'adulte.*
- *M. Z présente un certificat d'identité d'aspect original. Il a l'attitude générale et l'apparence physique d'une personne mineure. Il a été particulièrement renfermé pendant l'entretien d'évaluation, au vu de son comportement, le jeune semble vulnérable et en besoin de protection.*
L'équipe pluridisciplinaire rend l'avis suivant : majorité.
- *Suite à l'évaluation du département, que votre comportement, votre discours et votre apparence physique mettent en évident une maturité incompatible avec la date de naissance indiquée dans les documents que vous présentez, me conduisant à exclure que lesdits documents se rapportent effectivement à vous.*
- *L'attitude décontractée, mûre et européanisée de l'intéressé n'est pas cohérente avec la date de naissance et la nationalité guinéenne.*

Nous pouvons poser comme conclusion que ces méthodes ne sont ni justes ni efficaces. Elles ont toutes une marge d'erreur qui peut être assez importante. De ce fait, il n'est pas possible de mettre l'une des méthodes en avant et ne plus avoir recours aux autres. Certaines sont devenues subsidiaires, ou ne sont plus du tout utilisées en raison de leur caractère attentatoire aux droits fondamentaux des personnes. C'est le cas notamment pour les examens du développement pubertaire. Ce n'est pas l'efficacité de la méthode qui permet son utilité mais sa facilité de mise en œuvre. Quand une méthode est peu contraignante, elle va être utilisée par de nombreux acteurs. Et, c'est ainsi que pour des motifs différents, l'État, les institutions, les collectivités territoriales, les associations, et les acteurs qui les animent, sont entrés dans des processus de détermination d'âge en ayant recours à plusieurs méthodes légales, mais qui ne sont pas efficaces et peuvent porter atteinte aux droits fondamentaux, atteinte acceptée par le législateur et le Conseil Constitutionnel.

La détermination de l'âge est donc déterminante dans le processus d'entrée en Protection de l'Enfance. C'est une phase technique et sensible ; à ce titre, il est difficile de mettre au point et recourir à une méthode totalement efficace et applicable aux mineurs de toutes origines et dans la diversité de toutes leurs situations. C'est pourquoi, le législateur met à disposition des autorités compétentes, que sont l'autorité judiciaire et les Conseils Départementaux, un ensemble de méthodes. Chacune de ses autorités va recourir à des outils différents, elles n'ont pas compétence de les prononcer dans leur ensemble.

L'évaluation sociale se déroule dans une langue comprise par l'intéressé, le cas échéant avec le recours d'un interprète, faisant preuve de neutralité vis-à-vis de la situation. L'intéressé est informé des objectifs et des enjeux de l'évaluation sociale qui doit être une démarche emprunte de neutralité et de bienveillance. Il est notamment avisé qu'il pourra être pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance d'un autre département s'il est évalué mineur et privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille à l'issue de l'évaluation.

Le ou les évaluateurs analysent la cohérence des éléments recueillis au cours d'un ou plusieurs entretiens, espacés d'au moins 24 heures, si nécessaire en demandant le concours de professionnels d'autres spécialités. Ces éléments constituent un faisceau d'indices qui permet d'apprécier si la personne évaluée est mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille. Cependant, même si de nombreuses techniques existent pour essayer de déterminer l'âge allégué d'un jeune, aucune d'entre elles n'est réellement efficace. Il existe toujours des inconvénients, parfois même plus d'inconvénients que d'avantages à utiliser une des méthodes pour déterminer l'âge.

Recommandation 15

Rendre obligatoire le recours au référentiel d'évaluation de la minorité, isolement et vulnérabilité en s'appuyant sur

- *Les compétences d'un traducteur-interprète dès que l'on repère des difficultés de maîtrise de la langue française*
- *L'organisation des entretiens d'évaluation espacés dans le temps et permettant au jeune un temps de répit entre sa mise à l'abri et les entretiens*
- *L'utilisation d'une grille d'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement*

- *L'évaluation de l'état de vulnérabilité de la personne*
- *La formulation d'un avis sur **la minorité et l'isolement** de la personne*
- *La mention d'éléments de doute relevés par le service*
- *L'explicitation des éléments de projet personnel qui ont émergé lors de la phase d'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement*

5.3. Le besoin de formation

Pour réguler des pratiques par trop subjectives qui favorisent sur le plan national des inégalités de traitement, les travailleurs sociaux doivent avoir une formation spécifique sur la question des MNA et la détermination de l'âge. Une formation délivrée par le CNFPT en collaboration avec l'ENPJJ, est venue en partie combler les besoins des professionnels pour la SPRENE. Mais tous les professionnels des services d'évaluation, qu'ils relèvent de la fonction publique territoriale, pour ceux des départements ou du secteur associatif habilité pour les acteurs associatifs délégataires de la mission pour le compte d'un Conseil Départemental, n'ont pas été formés. Leur formation relève plutôt d'une transmission de connaissances qui s'est construite depuis que ces services se sont constitués, de formations puisées dans des catalogues pouvant croiser l'inter-culturalité, le droit des étrangers, la rédaction juridique, les techniques d'entretien, etc. il n'y a pas pour l'heure de livrable relevant d'une ingénierie de formation qui serait rendu obligatoire pour ces professionnels. Les acteurs de la Protection de l'Enfance ont rapidement fait le constat que le type de formation requise est différent de celle conduisant à un travail social classique. Tous s'accordent à souligner la montée en compétence par une formation empirique, à partir des cas concrets qui ont été traités.

A Paris, les évaluateurs travaillent en cohérence avec des critères d'évaluation sociale et leurs services constatent assez peu d'erreurs, même s'il y a des recours. Leur formation est assurée par la Croix Rouge qui gère cette formation pour les départements de Seine Saint-Denis et de Paris.

Des acteurs soulignent l'importance d'un meilleur partenariat avec l'État pour délivrer des formations communes, aux référents en préfecture, aux agents du Département qui sont en charge des évaluations et de faire le lien avec le fichier sécurisé.

En pratique, la formation n'est donc pas encore effective pour tous. Les travailleurs sociaux n'ont pas toujours les connaissances nécessaires. Il y a une rupture de moyens entre les Conseils Départementaux dotés de métropoles et les départements à faible démographie ou ruraux, là où l'entretien est conduit par un seul agent et non plusieurs.

C'est **l'approche pluridisciplinaire** qui est également en question quand les professionnels peu nombreux ne peuvent s'adjoindre des compétences diversifiées et actualisées. En effet, il est difficile d'être spécialiste des différents domaines que convoque le sujet migratoire, pris dans sa diversité de cas.

C'est cette méthode pluridisciplinaire, étayée par une solide formation, qui doit permettre à l'évaluateur de **déterminer l'âge du jeune en fonction de son comportement** pendant l'entretien et d'assurer le respect du droit. Il fonde son analyse sur la compétence du MNA à saisir les questions, à réfléchir, mais aussi ses aptitudes et son degré d'autonomie.

Recommandation 16

Promouvoir des formations professionnelles conjointes

*Nous soutenons le concept de **formation conjointe**, pour permettre de former les acteurs ensemble, quel que soit leur statut juridique. Ainsi formés, ces professionnels, dont l'expérience ou la qualification sont issues des métiers de la protection de l'enfance, du droit, de la psychologie, de la santé ou de l'éducation, participeraient de la constitution d'une « cellule » d'évaluation réellement pluridisciplinaire.*

5.4. Une expertise guidée par un travail sur les bonnes pratiques

Afin d'éviter que chaque département chemine seul pour trouver des solutions, une harmonisation pour une égalité de traitement et des pratiques revêt à ce titre et pour la majorité de nos interlocuteurs un aspect consensuel. Des initiatives locales vont dans ce sens et méritent d'être généralisées.

La Croix-Rouge a participé au groupe de travail national sur le guide de bonnes pratiques. La SPRENE a par ailleurs participé et contribué au guide destiné aux associations à la

demande de la DGCS⁷⁸ sur l'évaluation Sociale, dans le but d'une harmonisation des pratiques d'évaluations. Ce guide a depuis été édité en décembre 2019, sous le titre de « Guide des bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement ».

La bonne pratique, c'est une équipe pluridisciplinaire ayant reçu une formation à l'évaluation sociale à l'ENPJJ⁷⁹. Elle a développé des aptitudes à la reconnaissance des signes de traies des êtres humains, et elle s'est formée également à une plus grande technicité dans la rédaction d'écrits à caractère juridique, appuyant ainsi la qualité de ses écrits professionnels. Cette équipe est constituée d'un cadre socio-éducatif, d'une secrétaire, de neufs personnels dédiés à l'évaluation dont un juriste et un personnel socio-éducatif mis à disposition par les services départementaux de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, un agent d'accueil, un médecin bénévole. Cette équipe produit jusqu'à 800 évaluations par an. Elle se donne un temps de régulation hebdomadaire et bénéficie d'une supervision assurée par un ethnopsychiatre. Dans des cas plus particuliers, où le jeune a été interpellé ou déféré, le cadre d'une convention que le Conseil Départemental a signée avec le parquet, permet à l'évaluation de se faire, alors que l'intéressé se trouve placé en garde à vue, séjourne en Centre Éducatif Renforcé ou Centre Éducatif Fermé.

Il faut souligner les efforts et l'existence à ce jour de ce référentiel qui met en exergue les bonnes pratiques en effet des éléments comme la traite des êtres humains ou bien encore l'information des jeunes quant aux procédures d'asile sont des éléments importants auxquels il faut prêter attention à l'occasion de l'évaluation. La difficulté concernant l'évaluation, a conduit très souvent à revoir et redéfinir les méthodes de travail. Ce guide de bonnes pratiques vient également accompagner la nécessité de passage par le fichier biométrique en abordant quant à lui l'aspect qualitatif.

Jusqu'à aujourd'hui les réponses données, soit par les départements directement, soit par les associations qui en avait reçu délégation en matière d'évaluation, étaient de qualité inégale : ce guide qualitatif permet à l'État d'harmoniser à la fois une pratique, d'augmenter la qualité des évaluations de manière à éviter ces situations maintes fois observées de disparités territoriales et d'aller dans le sens du respect du droit. Ce « guide » vient

⁷⁸ Direction Générale de la Cohésion Sociale

⁷⁹ École Nationale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse

également répondre aux réserves fortes sur la question de l'utilisation et du recours au fichier biométrique en positionnant l'évaluation dans son aspect qualitatif.

Synthèses des recommandations sur le volet de l'évaluation de la minorité

Recommandation 17

Agir à l'échelle européenne

Mises en œuvre d'actions concertées entre gouvernements des États européens pour consolider une protection des migrations juvéniles à raison de la vulnérabilité et de la minorité, à la première arrivée sur le sol européen de tout jeune migrant. Promouvoir une action de l'État et des autres pays européens sur les filières organisées et renforcer la communication entre les diverses agences nationales, services publics et ONG qui gèrent ou accompagnent les migrants dans leurs parcours.

Recommandation 18

Renforcer les moyens du pilotage national concerté de la protection des MNA

Activer un pilotage concerté de ce dispositif au niveau national pour répondre à la nécessité et au respect d'homogénéisation des pratiques et pour garantir, en tout point du territoire, le respect des droits de la protection des enfants.

Recommandation 19

Caractériser l'évaluation en tant que mission de service public

L'évaluation consistant en un processus et une prise de décision qui rend la personne éligible ou non à une aide d'État, en l'occurrence la mise sous protection de l'Enfance, est une instance qui relève d'une mission de service public.

A ce titre, il conviendra, après avoir stabilisé un **référentiel** méthodologique et un programme de formation des professionnels évaluateurs, de certifier leur travail par une accréditation. La Cellule MNA peut être garante d'une **démarche standard d'évaluation**, par la certification des professionnels, conduisant à une véritable accréditation visant une égalité de traitement et une homogénéisation des pratiques d'évaluation.

Recommandation 20

Référencer l'évaluation à une démarche de protection

Première étape administrative et juridique dans le parcours de reconnaissance et de prise en charge d'un MNA, demandant à bénéficier de la protection de l'enfance, l'évaluation de la minorité, la détermination de l'âge de l'enfant et la validation de la minorité devrait se réaliser dans une **optique de protection et non d'exclusion**.

Recommandation 21

Recentrer l'évaluation sur les critères de vulnérabilité liés aux besoins

À partir de critères harmonisés à l'échelle nationale, **l'évaluation doit porter sur les besoins** de l'enfant, et apprécier **son état de vulnérabilité**. Elle ne peut être réduite à la détermination de la majorité du demandeur, mais d'abord évaluer l'état de vulnérabilité.

Au-delà d'un accueil inconditionnel, il faut donc renforcer la méthode de l'évaluation pluridisciplinaire, collégiale se basant sur la vraisemblance de la situation du jeune, plus que sur l'authenticité réelle ou frauduleuse des documents présentés, ou de l'abus de droit subi par l'intéressé par la pratique d'examen à teneur médicale. En effet, l'âge obtenu peut-être confirmé en ayant recours au procédé dit de la « vraisemblance ».

Recommandation 22

Réunir les conditions de la qualité de l'évaluation

L'évaluation doit être réalisée par des personnes compétentes et formées, et ne doit pas être faite à charge. Elle ne peut consister seulement en un recueil d'éléments déclaratifs. Une véritable évaluation nécessite 4 ou 5 entretiens avec un interprète systématique, une visite médicale, un protocole de soin.

Durant cette phase, il faut alterner les professionnels pour croiser les regards durant les entretiens. Il faut s'appuyer sur des observations faites à l'hébergement par les éducateurs qui vivent au quotidien avec les jeunes mis à l'abri. En cas de doute, la présomption de minorité doit toujours prévaloir.

Recommandation 23

Donner accès à l'information sur les voies et moyens de recours

Chaque service évaluateur doit fournir à l'issue de sa décision et surtout si elle est défavorable à la minorité, une documentation conçue et homogénéisée au plan national, pour permettre à tout jeune migrant, débouté de l'accès à la Protection de l'Enfance, de connaître toutes les voies et moyens de recours, ainsi que les alternatives que constitue tout particulièrement une protection subsidiaire ou le droit d'asile.

La MMNA, rattachée au ministère de la justice, pourrait procéder au suivi des jeunes migrants déboutés de la minorité à la suite de leur évaluation.

Recommandation 24

Promouvoir les conventions d'engagements réciproques à l'échelle territoriale.

Les Associations délégataires d'une mission de service public doivent mettre en œuvre une procédure de travail qui prévoit les modalités de collaboration avec l'ASE, qui intègre un principe de collégialité dans la décision.

Les professionnels concernés par l'évaluation doivent tisser des liens avec des associations spécialistes des étrangers pour savoir repérer les blocages les freins et alertes dans les situations des MNA.

On peut améliorer les dialogues entre institutions, Préfecture et Département jouant des rôles différents, en mettant en place des échanges de pratiques entre professionnels des deux administrations, et avec les associations intervenantes.

Recommandation 25

Travailler en concertation et en cohérence à l'échelle de territoires pertinents.

Harmoniser les critères d'évaluation, les méthodes et les moyens d'accompagnement, organiser des conférences d'acteurs sur les territoires : services de l'État, départements et associations, et selon les territoires redéfinir les bons niveaux d'intervention : le niveau régional ou interdépartemental, départemental ou d'une métropole.

Travailler à une plateforme interdépartementale, là où des départements moins peuplés, disposant de moyens insuffisants ne pourront pas développer un plateau technique pluridisciplinaire, avec assistante sociale, enseignant de Français Langue Etrangère, infirmier, éducateur spécialisé, interprète, en raison également du coût important, et au regard de flux qui peuvent être variables.

Travailler à une plateforme inter-institutionnelle de prestations, là où les moyens ne pourront pas être développés par chaque acteur associatif en raison des coûts et au regard de flux qui peuvent être variables.

Recommandation 26

Instituer un droit de répit avant l'évaluation

Il convient d'améliorer l'articulation entre l'intervention humanitaire et l'accès au dispositif d'évaluation.

Créer un vrai dispositif ayant une mission de service public d'accueil et d'orientation des migrants, et notamment pour ceux en grandes difficultés.

Détecter à la première arrivée sur le sol européen la nécessité d'une mise en œuvre d'une protection à raison de la minorité et donc de la vulnérabilité.

*A l'arrivée, à l'issue de leur parcours migratoire, il faut permettre à chaque jeune migrant ou toute personne se présentant comme telle de pouvoir **bénéficier d'un droit au répit**, d'un laps de temps suffisant et nécessaire pour se « poser » avant de passer par les étapes du processus d'évaluation.*

L'évaluation ne peut se faire le jour même de la présentation au Service, il faut un temps pour « poser ses valises », souffler, se réinscrire dans une temporalité partagée dans les dispositifs d'accueil.

L'évaluation doit constituer non pas en un filtre d'entrée mais en une dynamique d'orientation au regard de la protection sociale ; l'évaluation doit porter aussi sur des perspectives d'accompagnement en se basant sur les besoins de la personne et non pas sur un statut allégué, observé ou contesté.

Il faut garantir le droit à l'information des jeunes qui font face à des difficultés dans la reconnaissance de leur statut et de leurs droits.



PARTIE TROIS

LES
ACCOMPAGNEMENTS
ET MODES
D'INTERVENTIONS

1. L'admission à la Protection de l'Enfance des MNA au sein de dispositifs spécialisés
2. Les dispositifs dédiés aux MNA : enjeux et risques de dispositifs spécifiques
3. Les accompagnements : santé, éducation, formation

1. L'ADMISSION A LA PROTECTION DE L'ENFANCE DES MNA AU SEIN DE DISPOSITIFS SPECIALISES

1.1. Protection de l'enfance : le principe d'une sécurité et d'un accompagnement

La protection de l'enfance est une mission administrative confiée par l'État au département, au titre de l'article L221-1 du CASF⁸⁰. L'autorité judiciaire y intervient de manière subsidiaire, selon l'article 375 du Code Civil⁸¹. Lorsque le Conseil Départemental ne parvient pas à protéger le mineur dans un cadre administratif et contractuel, la Protection Judiciaire de la Jeunesse peut prendre le relais dans un cadre judiciaire où l'éducatif s'exercera dans un contexte plus contraignant. S'il s'agit d'une protection administrative, le département n'est pas le seul acteur de sa mission. Il exerce une compétence, en présence et à la demande des parents, et surtout avec leur collaboration active. Dans le cas des jeunes MNA, par définition le mineur étranger est isolé et se trouve privé de ses représentants légaux sur le sol français.

Les lois du 5 mars 2007⁸² et du 14 mars 2016⁸³ sont venues modifier la protection de l'enfance de droit commun, mais ne distinguent pas les mineurs nationaux des étrangers. En effet, un MNA, une fois déclaré mineur, reste un enfant qui a besoin d'être protégé, peu importe sa nationalité.

Un MNA va donc automatiquement bénéficier du système de protection de l'enfance, quelle que soit la méthode d'évaluation de sa minorité. Après avoir rendu une décision de minorité suite à une évaluation socio-éducative, le président du Conseil Départemental saisit la juridiction, pour que le juge des enfants puisse prononcer une ordonnance de placement. Or, dans leur situation spécifique, c'est-à-dire en l'absence des représentants légaux du

⁸⁰ Article L221-1 1° CASF « Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes : 1° apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. »

⁸¹ Article 375 alinéa 1 Code Civil « si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en

⁸² Loi du 5 mars 2007, n° 2007-293, réformant la protection de l'enfance

⁸³ Loi du 14 mars 2016, n° 2016-297, relative à la protection de l'enfance.

mineur, le juge des enfants doit mettre en œuvre l'assistance éducative de l'article 375 du Code Civil. Sur ce point, certains magistrats ont pu refuser de prononcer une ordonnance de placement au sein de l'ASE considérant l'existence de liens avec la famille restée au pays ou quand le mineur avait des liens avec des membres de sa famille ou des connaissances en France. La Cour de Cassation s'est prononcée, en 2017⁸⁴. Cette jurisprudence précise qu'il ne peut pas y avoir un jugement de mainlevée du placement par un magistrat pour absence de danger, si ce dernier n'a pas recherché s'il existe des représentants légaux sur le territoire français. La présence d'un tiers en France ne suffit pas à caractériser un représentant légal. Il en va de même quand le MNA entretient des relations avec ses représentants légaux restés dans le pays d'origine via les réseaux sociaux. Depuis cette décision de la Cour de Cassation, les juges des enfants doivent prononcer une ordonnance de placement à l'ASE. Une OPP doit donc être prise dans le cas d'un jeune migrant déclaré mineur et sans représentant légal présent en France sur :

- Sollicitations du Conseil Départemental
- Saisine directe, quand il revient au juge des enfants de déterminer l'âge du MNA,
- Recours du jeune quand le département a déclaré la personne majeure

Lorsque le magistrat rend une décision en faveur de la minorité, il devra alors prononcer automatiquement une ordonnance de placement à l'ASE.

Une fois que son âge a été déterminé, c'est bien cette double vulnérabilité, minorité et isolement, qui constitue une des spécificités de la situation du jeune migrant qui va lui permettre de bénéficier du service de l'ASE. L'accès à la protection de l'enfance n'est pas le seul droit civil. Les MNA admis à la Protection de l'Enfance vont avoir accès à la scolarisation et à la formation. Cet accès est la résultante d'un engagement international de la France qui s'applique à tout mineur présent sur le territoire, qu'il soit français ou étranger. En effet, la protection de l'enfance est une obligation qui s'impose à l'État français en vertu de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant⁸⁵ que la France a ratifiée. Les États parties

84 Cass, Civ 1, 16 novembre 2017, JCP droit de la famille, 2018, n°3, 74

⁸⁵ Article 2 alinéa 1 CIDE « Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tous les enfants relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de

de cette convention internationale se sont engagés à protéger tous les enfants sans considération de sexe, d'âge, d'origine, de langue, d'opinion politique ou encore de religion. La protection de l'enfance est la conséquence principale attachée à la minorité et la situation de danger du fait de l'isolement d'un MNA. C'est pourquoi, en principe, le placement au sein des services de l'ASE doit être inconditionnel. Toutefois, comme nous l'observons, le fait de considérations économiques, politiques, et de regards hostiles à l'immigration, conduit à limiter d'autant cette prise en charge par le département d'accueil et exclut des MNA temporairement ou définitivement du système de protection de l'enfance.

Rappelons que la France a signé la CIDE le 26 janvier 1990. En application de l'article 44 de cette convention, chaque État partie s'engage à soumettre périodiquement au Comité des droits de l'enfant⁸⁶, dans les deux ans de la signature de la convention, puis tous les cinq ans un rapport sur les mesures adoptées « *pour donner effet aux droits reconnus dans la CIDE et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits* ».

La France, qui a signé la convention le 26 janvier 1990, a ainsi déjà remis **cinq rapports de suivi** au Comité des droits de l'enfant ; un sixième est attendu pour le 5 mars 2021. Le Comité dispose de relais institutionnels dans chaque État. En France, il s'agit principalement du Défenseur des enfants et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), ainsi que du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Recommandation 27

Consacrer un chapitre spécifique aux jeunes migrants dans le rapport du comité de suivi de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant.

Dans la perspective de rendre compte de l'application de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, pour ce qui concerne les MNA, que la France, en s'appuyant sur ses ressources parlementaires et le Défenseur des enfants, procède à la rédaction d'un chapitre consacré aux exigences de la protection de l'enfance en direction des jeunes migrants (dans sa prochaine communication au Comité de suivi).

toute autre situation ».

⁸⁶ Comité de suivi ad hoc placé auprès du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme

1.2. Un modèle historiquement ancré dans la gestion migratoire d'une répartition nationale

Comme pour tout enfant en danger ou risque de danger, chaque jeune évalué MNA doit bénéficier d'une protection et d'une prise en charge par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance du département. Cependant, les départements métropolitains ont été affectés de manière inégale, quand certains ont été particulièrement exposés aux flux migratoires d'autres n'étaient pas affectés par ces mêmes mouvements. Parmi les plus impactés, figurent les départements situés en Île de France avec notamment Paris et la Seine-Saint-Denis, mais aussi ceux en zone frontalière ou portuaire : Bouches-du-Rhône, Alpes Maritimes, l'Isère le Nord et le Pas-de-Calais. À l'inverse, les départements du centre de la France sont peu touchés par le phénomène.

C'est dans ce contexte de déséquilibre, que la garde des sceaux a opté pour une répartition, sur le territoire national par circulaire datée du 31 mai 2013⁸⁷. Cette circulaire institue une clé de répartition ayant pour objectif de répartir les jeunes arrivant ou présents sur des territoires déjà assez fortement sollicités en les réorientant vers des départements où les capacités d'accueil restent satisfaisantes. De cette façon, la clé de répartition permet une relocalisation des jeunes MNA sur l'ensemble du territoire national et non plus seulement sur les départements d'arrivées. Rapidement, cette mesure a été mise en cause, douze départements ont demandé l'annulation de la Circulaire devant le Conseil d'État qui a rendu un arrêt le 30 janvier 2015. Les départements considéraient, dans leur requête, que la Circulaire portait atteinte au principe de libre administration, puisqu'elle avait pour effet de leur transférer, sans compensation financière, des compétences relevant de l'État.

Le Conseil d'État, dans sa décision, a écarté cet argument et validé la répartition ; néanmoins il impose aux Parquets de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et que ce principe demeure le critère premier dans la mise en œuvre de l'orientation territoriale des MNA.

Pourtant la circulaire attaquée instaure de fait un système de répartition qui ne prend pas

⁸⁷ Circulaire du garde des sceaux, 31 mai 2013, n°JUSF1314192C.

en compte cet intérêt supérieur de l'enfant, puisqu'en aucune façon ne sont prises en considération la parole de l'enfant, ses envies, ses souhaits ou son projet de vie. En effet, la clé de répartition ne donne aucune indication sur les critères qualitatifs permettant le choix du département. La clé de répartition repose sur un calcul mathématique qui a pour but de déterminer un nombre de places disponibles pour les MNA dans chacun des départements français. Dans ces conditions, le seul déplacement du mineur en termes géographiques vers un autre département ne répond pas en tout point à son intérêt supérieur.

La clé de répartition géographique des MNA

La clé de répartition, dont les modalités de calcul sont précisées à l'article R. 221-13 du CASF et à l'article 4 de l'arrêté du 28 juin 2016, prend en compte à la fois la population de moins de 19 ans du département et l'écart observé au 31 décembre de l'année précédente entre le nombre de mineurs effectivement confiés au département et le nombre qui aurait résulté d'une répartition purement proportionnelle à la population des moins de 19 ans.

*La clé de répartition, appelée K3, est calculée ainsi : $K3 = K1 + (0,2 * K2)$*

- *K1 (clé de répartition démographique) = nombre de jeunes de 19 ans et moins, dans le département / nombre total de jeunes de 19 ans et moins, dans les départements de métropole.*

En 2020, Arrêté du 19 décembre 2019 pris en application de l'article R. 221-13 :

- *K1 =
Population totale dans le département / population totale dans l'ensemble des départements »*
- *K2 (taux de variation relatif) =
(stock théorique du département / stock réel du département) / stock réel total des départements de métropole.*
- *Le stock réel correspond au nombre de mineurs effectivement pris en charge en application d'une décision judiciaire au 31/12 de l'année précédente.*
- *Le stock théorique correspond au stock qui aurait résulté d'une répartition strictement proportionnelle et est égal à ($K1 * \text{stock réel total des départements de métropole}$)*

Le calcul de la clé de répartition est effectué par la cellule nationale d'orientation et d'appui à la décision de placement judiciaire placée auprès du ministère de la justice. Prévu par

l'article 3 de l'arrêté du 28 juin 2016. La cellule doit rendre publique tous les ans au 15 avril la nouvelle clé de répartition et un quota d'accueil par département.

D'autre part, la clé de répartition était issue d'une circulaire et n'avait pas de fondement légal pour être applicable. Dans sa décision du 30 janvier 2015⁸⁸ le Conseil d'État a partiellement annulé la circulaire de 2013. Pour y remédier le législateur l'a réintroduite dans la loi du 14 mars 2016⁸⁹.

Ce système de répartition conçu pour prendre en charge de manière comparable tous les jeunes MNA et leur offrir un accueil et un accompagnement de qualité similaire sur l'ensemble du territoire français et non plus seulement sur des lieux d'arrivées, questionne donc par les limites de ce mécanisme, et son efficacité. En effet, le présupposé d'une répartition nationale oblige à une cohérence des départements dans la nature et les modalités de l'accompagnement de ces mineurs.

En dépit des efforts consistant à produire un guide des bonnes pratiques de l'évaluation de la minorité, il n'existe pas actuellement une réelle harmonisation des pratiques à l'échelle nationale dans la procédure de détermination de l'âge, permettant de rendre la clé de répartition efficace. De plus, certains départements dénoncent l'impossibilité de respecter le mécanisme. La clé de répartition donne un nombre de MNA qui doit être pris en charge pour une période déterminée par chacun des départements.

Les récents décret n° 2019-1410⁹⁰ et arrêté du 19 décembre 2019⁹¹ relatifs aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille sont venus modifier K1 (la clé de répartition démographique). Cette évolution tend à corriger une forme d'injustice faite aux départements relevant d'une dynamique démographique forte et d'une population jeune, où plus spécifiquement les moins de 19 ans représentent une part importante de la

⁸⁸ Conseil d'État, 1^{ère} et 6^{ème} sections réunies, 30 janvier 2015, n°371415, n° 371730 et n°373356,

⁸⁹ Loi du 14 mars 2016, n° 2016-297, relative à la protection de l'enfance

⁹⁰ JORF n°0296 du 21 décembre 2019 ; Décret n° 2019-1410 du 19 décembre 2019 relatif au calcul de la clé de répartition entre les départements des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille

⁹¹ JORF n°0296 du 21 décembre 2019 ; Arrêté du 19 décembre 2019 pris en application de l'article R. 221-13 du code de l'action sociale et des familles et modifiant l'arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille

pyramide des âges. Ce critère d'âge a eu pour effet de majorer la dépense publique de Protection de l'Enfance dans des départements déjà très actifs en la matière.

Parmi les limites de ce mécanisme, cet aspect de la répartition nationale avait fait l'objet de critiques de la part des départements. C'est pour circonvier à une partie de ces conséquences négatives que le 6 novembre 2019, le comité interministériel pour l'immigration et l'intégration, précédant la publication du décret et de l'arrêté de décembre 2019, a annoncé que la clé de répartition serait désormais calculée en tenant compte d'un critère de population générale, et non plus exclusivement fondé sur l'âge (inférieur à 19ans). Cette méthode de calcul pourrait connaître d'autres évolutions, le gouvernement ayant indiqué, songer à introduire de nouveaux critères comme « la prise en compte des jeunes majeurs accompagnés ou le potentiel économique et financier des départements ».

Les contraintes liées à ce mécanisme de répartition ont amplifié les variations démographiques. L'arrivée, le transit des MNA ne se font pas de manière homogène sur l'ensemble du territoire national. Quand certains départements sont peu affectés par l'arrivée directe de jeunes migrants, à l'inverse, les départements comme le Nord, Paris, La Seine Saint-Denis, sont beaucoup plus touchés par les phénomènes migratoires. Ces départements parviennent difficilement après dépassement du seuil à orienter les jeunes MNA vers d'autres collectivités territoriales. Il n'est pas rare que les responsables de l'ASE voient revenir des jeunes qu'ils ont évalués et orientés à l'extérieur. Ils vont alors les réaccueillir même si leur quota est atteint, c'est la situation décrite à Toulouse, Toulon, ou encore Paris. La clé de répartition, n'oblitére pas les difficultés d'orientation entre départements.

Quant à la problématique du choix de département, elle n'a pas été résolue par la loi et les décrets pris depuis 2016, le choix ne prenant pas en compte stricto-sensu l'intérêt du mineur. L'orientation ne se fait pas par le département mais par la Mission MNA de la DPJJ. Le département transmet le dossier du MNA à la cellule quand sa capacité d'accueil est dépassée. Cette dernière doit alors trouver un département d'accueil. Pourtant, les éléments déterminants ne sont pas transparents. La cellule ne communique pas les informations qui ont motivées son choix. Il est alors possible de penser que le choix effectué ne se fait pas en fonction des objectifs et du projet de vie du MNA, de la présence d'amis, de

sa famille dans un département ou tout autre élément pouvant être dans l'intérêt du mineur.

A l'absence de prise en compte de leur opinion dans le choix du lieu de placement, s'ajoutent plusieurs difficultés qui nuisent à l'intérêt des jeunes dans la mise en œuvre de ces mesures de répartition. La temporalité de leur prise en charge est perturbée : il est fréquent que des jeunes patientent plusieurs semaines, suite à la décision de placement, pour être effectivement accompagnés et même réellement pris en charge dans le département d'accueil. Nos rencontres de terrain, nous ont permis d'observer. Les services d'évaluation et de mise à l'abri dénoncent des périodes d'attente longues et incertaines, où les jeunes sont amenés à constater les projets ou progrès réalisés par les autres MNA dans leur proximité notamment ceux qui n'ont pas fait l'objet d'un transfert et à l'égard de qui les mesures de protection sont pleinement effectives et accompagnées. De ce fait, beaucoup ne bénéficient pas, durant cette attente, des garanties liées à leur droit à l'éducation, leur accès à la santé ou d'un suivi éducatif et psychologique adapté.

Durant ces périodes d'incertitude, certains jeunes vont être conseillés par des militants ou des tiers bénévoles, avec des risques de maladresse ou d'instrumentalisation. D'autres, en raison de leur projet migratoire et de leur détermination, vont vouloir engager une scolarité, ce qui va créer une forme d'ancrage dans le territoire d'arrivée. Des jeunes nouent leurs premières relations sociales en France en s'appuyant sur le soutien de personnes ressources. Ils subissent alors avec d'autant plus de rudesse une nouvelle rupture lorsqu'ils partent pour rejoindre un autre département d'accueil. Ces ruptures sont constatées par les professionnels interrogés ayant pu accompagner ces jeunes entraînés dans ces mécanismes de cette répartition territoriale. On peut citer l'exemple de certains qui, orientés vers l'Ain savent par l'effet du bouche à oreille et des informations qui circulent sur des réseaux sociaux, qu'ils n'obtiendront vraisemblablement pas de titre de séjour à leur majorité. Ils ont également témoigné de la difficulté à communiquer avec leurs homologues du département d'accueil. Nous avons noté également l'expression « *sandwich et billet retour* », pour ceux qui n'étaient pas vraiment attendus sur place.

Si la répartition des MNA sur l'ensemble du territoire national démontre la nature d'un véritable enjeu national autour d'un sujet engageant et la volonté de l'ensemble des

territoires français de contribuer solidairement à la protection des MNA, sa mise en œuvre se heurte à la réalité d'un dispositif rendu complexe qui mérite d'être réformé pour prendre en compte les mouvements migratoires juvéniles et concilier l'intérêt supérieur de l'enfant.

1.3. Une protection subordonnée aux logiques de la gestion migratoire

Si le changement de terminologie de mineurs isolés étrangers en MNA avait pour but de minorer l'extranéité pour permettre aux MNA d'entrer de plein droit dans le système de la protection de l'enfance en se basant uniquement sur leur minorité, le mouvement migratoire a déclenché des effets par lesquels la légitimité de cette protection en est venue à être questionnée, limitant l'accès à la protection de l'enfance. Aucune autre protection ne peut être offerte à ces mineurs en dehors du système départemental.

Comme tout mineur en danger qui a droit à une protection effective de sa personne, le jeune reconnu mineur à l'issue du processus d'évaluation, va être admis de plein droit à la Protection de l'Enfance et confié à l'ASE par une ordonnance de placement décidée par le Juge de Enfants. Toutefois, comme nous le constatons, même admis à l'ASE, le MNA ne peut néanmoins être éligible à tous les dispositifs existants du fait de l'absence physique de ses parents ou responsables légaux sur le territoire national.

Cette situation crée une « catégorie » de mineurs qui ne sera pas bénéficiaire de tous les services. Le contexte de l'accès à l'ASE et la protection qui en découle pour un MNA ne s'exerce donc pas de la même manière que pour un mineur résidant ou français. Leur sont inaccessibles tous les dispositifs dans lesquels la présence effective des parents est requise pour permettre, grâce à des interventions et des médiations éducatives, à l'enfant de mener à bien un projet adossé sur une aide éducative et sociale, et la place du ou des parents. Ces dispositifs sont notamment ceux en milieu naturel, c'est le cas de l'AED⁹² ou des diverses plateformes de jour, accueil de jour éducatif, placement séquentiel, interventions d'équipes mobiles ressources, etc.

⁹² Aide Éducative à Domicile

Nous constatons que la protection de l'enfance a été adaptée pour prendre en charge ces mineurs étrangers, au niveau individuel, pour une nécessaire compréhension des besoins particuliers relatifs à leur situation et leurs objectifs propres mais les politiques publiques nationales ou locales, n'échappent pas à des logiques de gestion de flux. Des ajustements successifs ont été apportés à la protection de l'enfance pour que les MNA bénéficient d'un système d'entrée qui leur est spécifique au regard de leur situation. Même si le législateur a mis en place une procédure particulière qui complète le droit commun de la protection de l'enfance, ces ajustements apportés au système de la protection de l'enfance ont créé des inégalités de traitements entre les jeunes migrants. La protection de l'enfance de droit commun ne s'applique qu'avec des aménagements aux MNA. Une protection identique entre MNA et mineurs français ne permettrait pas de prendre en compte les spécificités des mineurs étrangers. Le législateur a déjà pu adapter la procédure notamment avec l'accueil provisoire d'urgence ou encore la clé de répartition. Ces dispositifs conçus comme favorables ont des limites. Après ajustements des dispositifs réglementaires, apprentissages de terrain, et formation par les professionnels à ces réalités nouvelles et complexes, la protection des MNA a gagné en maturité, mais la dernière modification intervenue, en l'espèce la mise en place du fichier biométrique, tend plus à être un instrument de la politique de lutte contre l'immigration. Le mouvement faisant primer l'extranéité sur la minorité irrigue le système français de protection de l'enfance.

Nous regardons là, tout particulièrement ceux qui sont déboutés de leur minorité, et qui sont de facto exclus du système de prise en charge. Nous pensons également aux situations de ceux admis à la protection de l'Enfance, pour lesquels le truchement de la clé de répartition engendre des disparités de traitement que cette perspective d'égalité territoriale était censée améliorer en posant le principe d'une répartition nationale, pour garantir un accueil provisoire d'urgence et en suivi, une prise en charge de qualité au regard des capacités d'accueil propres à chaque Conseil Départemental.

La mise à l'abri comme réponse au danger

C'est la circulaire du 31 mai 2013 qui a posé les modalités d'une procédure organisée au plan national de la protection des MNA. Cette circulaire pose le dispositif de mise à l'abri qui

correspond à une prise en charge en urgence des MNA. Comme nous l'avons vu concernant la procédure d'évaluation, la procédure de mise à l'abri a été consacrée par la loi du 14 mars 2016 puis précisée par décrets d'application du 24 juin 2016. Cette procédure de mise à l'abri s'apparente à la prise en charge d'urgence pour les mineurs français, dans le droit commun. En effet, un mineur se trouvant en situation de danger, peut être recueilli au sein de l'ASE pendant 72 heures. Elle peut également être désignée « *accueil provisoire d'urgence* » selon les territoires. La procédure de mise à l'abri est assez largement utilisée pour procéder à la détermination de l'âge par les services du Conseil Départemental ou l'association mandatée pour ce faire. La mise à l'abri permet néanmoins une prise en charge d'un MNA avant toute ordonnance de placement provisoire ou définitive rendue par l'autorité judiciaire. C'est une protection en amont offerte à tout jeune se présentant comme MNA, même avant la détermination de son âge et même en cas de doute sur sa minorité. Le département qui a connaissance de la présence d'un MNA sur son territoire a l'obligation de le prendre en charge pour assurer sa protection en attendant une décision du juge des enfants. Cette obligation résulte de l'article L223-2 du CASF⁹³.

La saisine de l'autorité judiciaire va se faire après la procédure de mise à l'abri et donc après le délai de cinq jours. Il se peut que l'ordonnance de placement provisoire ne soit pas rendue tout de suite, dans ce cas, l'hébergement d'urgence continue en attendant l'ordonnance provisoire puis le jugement définitif de placement. La vulnérabilité et l'urgence d'une protection l'emportent sur la procédure administrative de mise à l'abri au-delà de cinq jours.

L'objectif de la mise à l'abri ne doit pas seulement répondre à une prise en charge pendant cinq jours. Le département utilise ce dispositif pour répondre à son obligation légale, mais l'objectif premier doit être de protéger un mineur. Mais de nombreux départements ont utilisé cette procédure de mise à l'abri pour procéder à la détermination de l'âge du jeune MNA par l'évaluation socio-éducative. Ainsi la durée de cinq jours ne permettait pas de procéder à toutes les évaluations dans les délais impartis, quand dans certains Conseils

⁹³ Article L223-2 alinéa 2 CASF « En cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service qui en avise immédiatement le procureur de la République.

Départementaux les services de l'ASE ont été confrontés à une importante arrivée de mineurs étrangers.

Des ruptures de traitement existent d'un territoire à un autre, d'une collectivité territoriale à une autre en dépit d'un processus posé bel et bien comme un dispositif de régulation national, celui géré par la Mission MMNA.

Recommandation 28

Faire démarrer la protection dès l'accueil d'urgence

- *Mettre en œuvre un cadre rassurant autour de la personne par le mode d'hébergement (individuel ou collectif, interne ou externalisé) le plus protecteur et adapté à sa vulnérabilité*
- *Proscrire le recours à l'hébergement hôtelier, a fortiori sans accompagnement éducatif et social*
- *Organiser un entretien d'accueil individualisé en présence d'un traducteur-interprète ou au moyen d'un livret traduit et accessible, avec des techniques adaptées au sexe de la personne et à son âge*
- *Repérer les situations de vulnérabilité (problèmes de santé importants, situation de handicap, signes de traite des êtres humains, etc.)*
- *Proposer très rapidement des prestations de premier confort : hygiène personnelle, repas, avec fourniture d'un trousseau de première nécessité, lavage du linge, et rechange*

Une protection soumise aux logiques gestionnaires

Certes, pour les départements la procédure de mise à l'abri représente un coût important. Évalué à 250€/jour, ce coût financier de la mise à l'abri est pris en charge par l'État à concurrence de cinq jours. Au-delà de cinq jours, la charge financière d'hébergement repose sur le département, principe posé par l'article L228-3 du CASF. Elle comprend les dépenses d'entretien et d'éducation des enfants confiés à l'ASE. Ce texte ne fait pas de distinction entre MNA et mineurs français ou résidants. C'est sans doute en partie ce coût financier qui a pu expliquer les choix politiques des départements. Cela permet de comprendre notamment le choix de nombreux Conseils Départementaux de procéder à l'évaluation du jeune se présentant comme MNA avant même sa mise à l'abri.

1.4. Une protection de l'enfance qui doit adapter son référentiel traditionnellement rattaché à la politique des familles

En concentrant ce focus sur la situation de ceux qui, reconnus mineurs et arrivés au terme d'un processus favorable de l'évaluation de leur minorité donc admis à l'Aide Sociale à l'Enfance, nous observons au travers de nos déplacements, entretiens et visites, que cette entrée se fait dans la grande majorité des cas dans des dispositifs qualifiés de « dédiés ». Qu'il s'agisse des différents DDAOMI, SAOMNA, DAMNA, SEMNA, ou autres acronymes, qui qualifient les structures d'accueil et rendent compte de leur projet et de leur fonctionnement, il en émerge une typologie qui rend compte de la diversité des niveaux de réponse et des moyens d'intervention alloués à ces structures d'accueil.

C'est l'aspect spécialisé qui l'emporte assez souvent sur les structures plus anciennes et plus courantes de la Protection de l'Enfance, telles que notamment les Maisons d'Enfants à Caractère Social⁹⁴, qui constituent des établissements généralistes dont la mission première est la protection dans le cadre d'un hébergement éducatif à temps complet et qui peuvent décliner des palettes plus ou moins large de prestations, allant du temps complet au séquentiel, de l'appui à la parentalité en passant par la gestion de crise et les interventions pluridisciplinaires autour de situations d'enfants victimes.

Ce sont ces Maisons d'Enfants à Caractère Social qui ont été parmi les premiers équipements naturellement sollicités pour l'accueil des Mineurs Isolés étrangers, depuis plusieurs années. Plus récemment, le nombre de jeunes à protéger et arrivant sur le territoire a connu une forte augmentation. Le recours au placement en MECS, a rapidement été interrogé par les Conseils Départementaux. En effet, ceux-ci ont vu un risque de forte augmentation de leurs dépenses et une dérive possible d'utilisation d'un outil conçu d'abord pour répondre à des nécessités sociales et éducatives pour des populations résidant dans la proximité de leur territoire. D'autre part, ces établissements s'inscrivent dans une logique de schéma départemental d'Aide Sociale à l'Enfance, constitutif d'un schéma local d'équipement, travaillé à partir d'un diagnostic de territoire, et qui avait repéré des besoins à priori distincts de celui d'un accueil migratoire procédant d'un flux de

⁹⁴ Les Maisons d'Enfants à Caractère Social : un défi actuel, un enjeu pour l'avenir. Annie SEMAL-LEBLEU | ALEFPA 2011

population arrivant directement ou par la répartition nationale et ce, parfois en grand nombre.

C'est pourquoi, l'accueil en MECS dans ses formats et ses méthodes de prise en charge éducative, était avant tout pensé pour restaurer des situations où le lien parents enfants était abîmé, distendu, disqualifié, et où, dans la plupart des cas de placement, un travail de réparation devait être engagé selon une temporalité adaptée à un processus de maturation d'un enfant et d'étayage de la parentalité.

C'est avec et autour de la place de l'enfant et de ses parents, que se construit le placement, contractualisé ensuite dans le cadre d'un projet individuel et d'un projet pour l'enfant. Or, avec les MNA, le système de Protection de l'Enfance et le fonctionnement de l'ASE se trouvent confrontés à un public différent pour lequel il s'agit de facto de remplacer totalement l'autorité parentale, ce qui avait été abandonné pour les mineurs nationaux au gré des évolutions juridiques. Ce paradoxe fait partie des aspects de la prise en charge qui mettent les éducateurs mais également les techniciens administratifs et les magistrats en difficulté.

Depuis la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, c'est la notion d'intérêt de l'enfant qui est placée au centre de leur travail ; mais comment apprécier l'intérêt d'un enfant venant d'autre pays et d'un autre environnement culturel et séparé de sa famille, tout en prenant le risque de l'exil ? Qu'advient-il de ses liens avec ses parents ? Le retour est peu envisageable et la grande majorité de ces jeunes s'inscrit dans une trajectoire migratoire avec des projets dans le territoire d'accueil. C'est donc la mesure d'assistance éducative ordonnée par le Juge des enfants qui est favorisée, le jeune pouvant ainsi être hébergé et accompagné par une équipe de travailleurs sociaux. Cependant, il faut se rappeler que la justice des enfants est non seulement un instrument de protection mais également un outil de norme sociale.

Un de ses buts est la formation à la citoyenneté de jeunes en danger ou risque de danger dont la marginalisation fait partie. Toutefois, la protection judiciaire des MNA ne peut s'inscrire pleinement dans cette optique : quelle peut-être la finalité d'un projet d'éducation si l'accès à la citoyenneté française et simplement au séjour, est compromis à la majorité ?

Les volets judiciaire et administratif de l'ASE voient donc leurs logiques contrecarrées par celles des préfectures.

Au chapitre de l'insertion scolaire et professionnelle, les éducateurs de MECS ou en service d'accueil de jour éducatif, notamment, savent prendre en charge et accompagner des mineurs sortis du système scolaire ou en phase de décrochage, n'ayant plus de rythme au quotidien. Mais ce travail, qui peut se mettre en place en lien avec un établissement scolaire, si le jeune y est encore inscrit, donne lieu à un emploi du temps aménagé, c'est souvent un travail patient de restauration de la confiance, par exemple.

Les Services de Jour peuvent également accueillir ces jeunes pour qu'ils reprennent progressivement un rythme de vie, leur permettant ainsi de reprendre une scolarité, de réaliser des stages en entreprise pour intégrer par la suite une formation ou d'être sur le marché du travail s'ils ont plus de seize ans. De plus, l'éducateur peut solliciter un réseau de partenaires en vue de travailler l'orientation du jeune, tels que la Mission Locale, le Centre d'Information et d'Orientation (CIO), pôle emploi ou la cellule emploi (dépendant de la préfecture).

Dans la prise en charge des jeunes MNA, les éducateurs doivent faire face à d'autres difficultés que celles rencontrées avec les mineurs issus du territoire. Tout d'abord, il s'agit de pouvoir orienter rapidement le jeune vers la bonne structure. Arrivant d'un pays étranger, où la langue vernaculaire ou officielle n'est pas obligatoirement le français, le jeune doit passer une évaluation afin de connaître son niveau linguistique et qu'il puisse être par la suite orienté vers des cours de Français Langue Étrangère (FLE). Toutefois, entre le moment où il a un entretien au CIO et celui où il est convoqués par le CASNAV⁹⁵, les délais sont souvent longs pour réaliser les tests et être orienté par la suite vers une structure, comme en témoigne un travailleur social : « *Je suis référent d'un jeune MNA, il souhaite aller rapidement à l'école et apprendre le français ; après le rendez-vous au CIO, il a été informé qu'il ne pourra passer les tests et connaître son niveau que dans deux mois...* ».

Devant ce constat de ne pas savoir quoi proposer aux jeunes et où les orienter, les équipes éducatives peuvent se sentir démunies et impuissantes. L'occupationnel ne relève pas de

⁹⁵ (Centre Académique pour la Scolarisation des enfants allophones Nouvellement Arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs)

la nature des accompagnements en maison d'enfants et l'absence de contenu est bien souvent préjudiciable à la socialisation des jeunes, quelle que soit leur provenance et situation. La grande majorité des MNA rencontrés souhaite soit aller rapidement à l'école pour apprendre le français, puis suivre une formation qualifiante, ou pouvoir travailler pour gagner de l'argent. Cette préoccupation financière prend une place prépondérante dans leur souci du quotidien, pour tous ceux qui sont en situation de rembourser une dette, envoyer de l'argent à leur famille restée au pays, ou encore pour être indépendant et s'autonomiser. Cependant, pour pouvoir s'inscrire dans une formation qualifiante ou professionnelle, leur permettant d'être rapidement sur le marché du travail, à la lumière des cas observés et des contraintes légales, il faut pouvoir justifier d'une situation administrative conforme au droit, et donc pour ce faire, disposer de documents d'identité. Ceci constitue pour beaucoup de jeunes, en fonction de leur pays d'origine, un réel problème dans le traitement de leur situation administrative tant par les autorités consulaires que les services de l'État.

C'est ainsi que pour des motifs qui peuvent ressortir de la question budgétaire et de moyens dont disposent les collectivités territoriales pour prendre en charge l'accueil, pour de questions qui relèvent également d'un autre plan, celui des formats et des capacités d'accueil, des technicités et des formations, des natures des outils, les MNA ont assez rapidement fait l'objet d'un traitement différencié. Nous observons que dans de nombreuses situations tout particulièrement pour les MNA âgés de 16 ans et plus, un hébergement d'abord présenté comme provisoire à l'hôtel peut être prolongé dans le cadre d'une mesure de placement pérenne. Dans ce cas, au-delà des contacts ponctuels avec le référent de l'Aide sociale à l'enfance, les jeunes hébergés en hôtel dans des conditions très incertaines, vivent dans une apparente autonomie qui est en fait une insécurité qui se nourrit de leur isolement, d'un délaissement quant à un véritable suivi quotidien. Les failles dans leur accompagnement éducatif perdurent d'autant plus que, dans certaines situations, ces jeunes sont destinés à rester jusqu'à leur majorité dans des hôtels sociaux ou de tourisme bas de gamme.

Selon les profils des jeunes, de leurs besoins, notamment pour des jeunes qui ont acquis des capacités d'adaptation et adopté des modes de vie souvent plus matures voire adultes,

un cadre de vie assorti de règles familiales « à la française », peut devenir contre-productif. Le placement en famille d'accueil est parfois peu adapté aux aspirations et au degré d'autonomie des MNA.

L'isolement comme situation de danger

Les articles 375 à 375-9-2 du Code Civil, consacrent la protection de l'enfance applicable à tous les mineurs, quelle que soit leur origine et les procédures judiciaires qui en découlent sont identiques pour tous les mineurs, MNA ou français.

Dès lors, on ne peut considérer comme situation normale les cas où les mineurs seraient laissés à la rue, en attendant qu'un juge statue sur leur placement à l'ASE. Ainsi, il est nécessaire, dès la fin de l'accueil provisoire d'urgence, et de la mise à l'abri que le juge rende une ordonnance de placement provisoire pour la durée de la procédure. Le juge des enfants ou le procureur de la République peuvent également prononcer une ordonnance de placement provisoire, lorsqu'un MNA n'a pas fait l'objet d'une détection préalable, d'un accueil provisoire ou bien s'est fait connaître en raison d'une infraction qu'il aurait commise ou, fait moins courant, en cas de demande d'asile, sans représentants légaux présents. Le ministère public est compétent, sur saisine du Président du Conseil Départemental.

L'ordonnance de placement provisoire ou OPP est l'acte premier de la protection des mineurs. Elle protège l'enfant en attendant qu'une décision définitive soit prise. Concernant les MNA, le danger ne relève pas du milieu familial mais de l'absence des parents, son isolement et sa vulnérabilité, puisqu'ils sont privés temporairement de leur famille. L'Ordonnance de Placement Provisoire ne vient donc pas instaurer un éloignement temporaire de la famille mais au contraire confier un enfant à une institution ou des personnes pouvant prendre en charge le jeune et ne pas le laisser livrer à lui-même.

Ainsi, le juge des enfants comme devant tout enfant en danger, pourrait prendre plusieurs mesures différentes, au nombre desquelles existent des mesures d'assistance éducative et des mesures de placement pour les situations les plus difficiles demandant une prise en charge et un accompagnement à temps complet. C'est le cas, lorsque la situation interdit le maintien de l'enfant dans sa famille.

Pourtant, en présence d'un MNA, le principe ne peut pas être le même. Du fait de son isolement, le jeune MNA n'a pas de parent sur le territoire national et ne peut donc pas faire l'objet de toutes les mesures. Au vu de sa situation singulière, le jeune MNA ne peut donc bénéficier que d'un placement au sein de l'ASE ou d'un établissement habilité par le département à recevoir des mineurs. Il n'est pas possible de prononcer d'autres mesures, il ne semble qu'aucune demande n'ait été faite à un juge de prononcer une mesure différente du placement concernant un MNA. Seul le placement permet une protection effective, et cette OPP est vécue telle une victoire pour de nombreux mineurs étrangers qui voient leur place garantie au moins jusqu'à leur majorité.

La protection de l'enfance telle que mise en œuvre pour les MNA n'est donc pas la même que celle accordée aux mineurs français ou résidents. En droit commun, pour ces derniers la finalité du placement est la protection vis à vis d'un milieu familial pathogène ou fragile, sans pour autant couper le lien entre enfant et parents. Le placement sera donc temporaire, les parents invités à renouer et restaurer un lien plus stable et seront accompagnés pour le retour au domicile. Dans le cas des MNA, le travail sur le lien avec des parents qui sont restés dans le pays d'origine peut compromettre la situation administrative de l'enfant, ou bien est impossible quand les parents sont disparus, ou décédés. Contrairement à ce que laisse entendre le vocable d'ordonnance de placement provisoire, le MNA est placé de manière définitive jusqu'à sa majorité au sein de l'ASE, s'il le souhaite et si les adultes autour de lui souhaitent pour lui une protection maximale. Le mineur est alors considéré de facto comme sans parents, et l'ASE se substitue au représentant légal pour assurer la santé, la sécurité et la moralité du mineur, ainsi que son développement physique, affectif, intellectuel et social. L'ASE met donc en œuvre une pluralité de services socio-éducatifs pour garantir au MNA une vie digne et sécurisée, et pourvoit à son encadrement, sa formation. La protection de l'enfance vient pallier à l'isolement du mineur sur le territoire national.

De la nécessité de généraliser une mesure de tutelle des mineurs

Les MNA relèvent de deux régimes juridiques distincts et complémentaires. Le danger justifie l'intervention du Juge des Enfants en matière éducative alors que la défaillance de l'autorité parentale justifierait l'intervention du Juge des tutelles. La protection de

l'enfance en danger, par sa relative souplesse permet des interventions en urgence, est plutôt adaptée aux MNA dans leur situation de danger et de vulnérabilité, qui justifie souvent protection et mise à l'abri immédiate. Pourtant, ce format et l'intervention des intervenants sociaux-éducatifs qui le portent, sont imprégnés du modèle de parentalité ordinaire français (famille nucléaire, même monoparentale ou séparée). Mais les MNA n'ont par définition pas de représentants légaux présents sur le territoire, ceux-ci peuvent résider dans le pays d'origine, dans un pays tiers ou ont parfois disparu. Ils peuvent parfois exercer une autorité parentale 'à distance', et la structure familiale des MNA est souvent différente du modèle français. Les liens familiaux sont souvent plus élargis et impliquant des acteurs plus nombreux que le cercle restreint d'un foyer nucléaire.

L'article 371-1 du Code Civil prévoit que les titulaires de l'autorité parentale exercent les droits du mineur en son nom et à sa place. L'article 373 du Code Civil prévoit expressément que l'absence d'un parent, notamment par l'éloignement géographique constitue une cause de privation de l'autorité parentale. Les parents du mineur sont donc privés de l'exercice de leurs prérogatives. Pourtant l'ASE ne dispose pas du fait même du placement, de l'autorité parentale pour le MNA.

La prise en charge spécifique des MNA concernant généralement toute la durée de leur minorité, l'ASE doit pouvoir bénéficier de l'autorité parentale pour eux. Sans cette faculté, la protection est limitée. De ce fait, en plus du placement, le juge devrait déléguer l'autorité parentale au service de l'ASE. Délégation qui permettra de transmettre l'exercice de l'autorité parentale à un tiers, sans priver les parents de la titularité. Cette possibilité permet à l'ASE de prendre toutes les décisions courantes et exceptionnelles, allant de l'inscription à l'école ou le suivi de la santé du mineur avec le choix d'un médecin et des types de soins, éléments permettant une protection optimale.

Lorsqu'un mineur est confié à l'Aide Sociale à l'Enfance dans le cadre d'une mesure éducative, sa représentation légale demeure absente et le service ne peut accomplir que des actes usuels au profit du mineur. C'est seulement sur autorisation du Juge des Enfants que l'ASE peut accomplir les actes non-usuels. En outre, le Juge des Enfants peut prendre des décisions uniquement ponctuelles. Cette absence de représentation légale instaure un « montage » juridique où des usages plus que des normes viennent poser des habitudes de

fonctionnement entre l'ASE et les travailleurs sociaux des structures dans lesquelles les jeunes MNA sont accueillis. Ces derniers pouvant être amenés à établir des actes en dehors de leurs prérogatives légales.

Dans le cas des MNA, la mesure de tutelle prévue à l'article 390 du Code Civil⁹⁶, pourrait constituer une meilleure garantie. En désignant l'ASE tuteur, celle-ci vient remplacer les parents dans la titularité et l'exercice de l'autorité parentale. De ce fait, elle pourrait prendre toutes les décisions. La prise en charge au sein de l'ASE est donc totale. Le département fera tous les actes concernant le MNA, sauf les plus graves qui nécessitent l'accord du juge des tutelles des mineurs. La tutelle nous semble préférable à la mesure de délégation d'autorité parentale qui ne répond pas correctement à l'éloignement géographique des parents. Sans ces mesures, l'ASE agit en service gardien, mais de fait, ne disposant pas de l'autorité parentale elle ne peut procéder qu'aux actes usuels concernant le mineur.

C'est pourquoi il convient d'envisager, pour ces jeunes confiés à l'ASE et en cas de vacance de l'autorité parentale, la mise en place d'une mesure de tutelle. Le Juge des tutelles peut se saisir ou être saisi par le service gardien à qui le mineur a été préalablement confié. Dans le cas où les parents ne peuvent exercer l'autorité parentale, la tutelle peut être confiée aux services de l'ASE. C'est ce que recommande la CNCDH en demandant la généralisation du régime de la tutelle pour les MNA à l'issue de toute mesure éducative.

La décision d'une mesure de tutelle ou de délégation de l'autorité parentale pour les jeunes MNA constituerait une vraie différence avec la protection de droit commun, mais un mieux disant et surtout une réponse adaptée à leur situation spécifique. Pourtant, le législateur n'a pas prévu l'obligation de décider systématiquement d'une telle mesure. Cela reste une faculté.

Il faut noter que cela ne relève pas de la compétence du juge des enfants mais du JAF, qu'il faudra saisir après avoir obtenu le placement de l'enfant pour qu'il désigne le département comme tuteur du MNA. Menée devant deux juges distincts, il s'agirait donc de simplifier cette procédure complexe. Et comme nous le constatons, les décisions de placement sous

⁹⁶ Article 390 alinéa 1 c.civ « La tutelle s'ouvre lorsque le père et la mère sont tous les deux décédés ou se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale. »

tutelle vont dépendre des juridictions. Pourtant l'absence d'une telle mesure a des conséquences importantes sur la prise en charge du MNA. Tous les actes que peut rencontrer un mineur dans sa vie font l'objet d'une décision de l'autorité parentale qui n'existera pas si aucune tutelle n'est prononcée. Si l'on veut assurer une égale protection en droit des MNA, il faut rendre leur situation, comparable et équitable à défaut d'être égale avec les autres enfants français ou résidants. C'est une question de discrimination, la protection devant être la même pour tous.

Recommandation 29

Systématiser la mesure de tutelle

*Comme préconisé par la CNCDH, une fois prise l'OPP par le Juge des enfants, le parquet saisit le Juge aux Affaires Familiales, pour **doter le MNA d'une représentation légale.***

Solliciter, en l'absence de mesure de tutelle, le service gardien pour demander la saisine du Juge aux Affaires Familiales en vue de la mise en place d'une telle mesure et de la désignation d'un tuteur.

Pour certaines situations particulières, en cas d'absence de représentant légal désigné (mesure de tutelle), il existe toutefois des procédures spécifiques permettant la désignation d'un administrateur ad hoc, temporairement mandaté auprès du mineur

Objectifs opérationnels

- *Rendre plus lisible les compétences de l'ASE en matière de suppléance familiale et d'autorité parentale.*
- *Clarifier, porter et mieux assumer les actes usuels et non usuels qui pourront être mis en œuvre par les délégataires ; les opérateurs associatifs seront sécurisés dans leur rôle d'accompagnement.*
- *Faciliter et rendre opérationnel le droit au compte bancaire*
- *Faciliter l'accès au droit et la demande d'asile, il faut préalablement qu'une délégation d'autorité parentale soit donnée à l'ASE par un juge des tutelles, ou qu'un administrateur Ad-Hoc soit désigné, à défaut, les parents resteront les seuls représentants légaux et le dossier de demande ne pourra être instruit par l'OFPRA*
- *Faciliter l'accès aux soins et notamment aux soins urgents en dégageant les soignants de recourir à l'argument d'engagement du pronostic vital pour pouvoir agir sans les parents ou tuteurs légal.*

2. LES DISPOSITIFS DEDIES AUX MNA : ENJEUX ET RISQUES DE DISPOSITIFS SPECIFIQUES

2.1. *La protection des MNA et les limites de prise en charge*

Les lois de 2007 et 2016 ont à 10 ans d'intervalle adapté la protection de l'enfance pour une meilleure prise en compte des mineurs. Concernant plus particulièrement les MNA la procédure de leur admission et de leur protection n'a elle aussi cessé d'évoluer ; pourtant les derniers changements tendent à les exclure et à nuire à leurs droits fondamentaux. En effet, d'autres ajustements juridiques découlant de la loi de 2018 concernant l'asile et l'immigration font que le droit des étrangers semble prendre le pas sur la protection des MNA et constitue une véritable limite à leur protection.

L'obligation de prendre en charge, si elle n'est pas mise à mal concernant les mineurs français ou résidants légaux, est en revanche contestée dans les faits pour les MNA dans de nombreux territoires. L'observation de la situation au plan national des MNA, révèle que si les départements n'ont pour l'heure pas mis de limitation à la protection de l'enfance, sur leur ressort territorial, certains ont ouvert une brèche en participant d'une dissociation des méthodes, moyens et procédures de protection selon que l'enfant est un résidant national ou MNA. La politique de nombreux départements a d'abord tenté de limiter la possibilité de prendre un nombre important de ces mineurs dans la protection de l'enfance. D'abord présentée pour des raisons budgétaires, ce qui recouvrait une réalité, mais relevait plutôt de choix politiques qui venaient aussi se substituer à ceux de l'État dans sa gestion des phénomènes migratoires.

L'obligation de prise en charge s'est heurtée à la question des dotations en équipements sociaux éducatifs sur le territoire du Conseil Départemental. L'arrivée croissante des MNA est donc d'abord venue interroger les capacités d'accueil. En effet, chaque service départemental dispose d'un nombre de places limitées dans les foyers de l'enfance, MECS, établissements et services d'éducation spécialisés ainsi que d'assistants familiaux et d'accueil. Or, pour déclencher une protection effective, les juges des enfants ne peuvent que décider de mesures de placement pour les MNA. Il n'existe pas d'alternative au placement actuellement. Ce sont ces décisions de protection prise en grand nombre, de

manière concomitante sur tout le territoire national et pendant plusieurs années de suite, qui a donné lieu à des politiques qui ont concouru à l'exclusion des MNA selon les territoires. Les obligations de prise en charge sont également malmenées par les usages observés dans des territoires où en raison de la clé de répartition, certains départements ne veulent pas accueillir de MNA et mènent des politiques de « non-accueil », une pratique dénoncée à plusieurs reprises : ne pas venir chercher l'enfant à son arrivée en gare par exemple. Manque de moyens, étiage et restrictions budgétaires ou encore convictions politiques autant d'écueils dans le traitement équitable de ceux reconnus mineurs.

La deuxième limite à l'obligation de prise en charge pesant sur le département est celle relative à l'âge de 18 ans, même si en droit la protection de l'enfance dispose d'une aide aux jeunes majeurs jusqu'à 21 ans, il n'en demeure pas moins que dans les faits, pour une grande majorité de cas, l'âge de 18 ans atteint, la protection de l'enfance s'arrête et donc l'obligation reposant sur le département s'arrête avec elle. Ces jeunes étant réputés autonomes, voire très autonomes, cela vient renforcer l'idée reçue qu'il n'y aurait pas de justification à un contrat jeune majeur avec les MNA sortant de la protection de l'enfance. Rappelons qu'il en va de même quand un MNA est déclaré majeur lors de la procédure de détermination de l'âge ou que sa majorité réelle est révélée en cours de prise en charge. Le Conseil d'État⁹⁷ précise que l'obligation du Conseil Départemental s'arrête à la majorité du MNA.

Si elle n'est pas absolue et sans atteinte possible cette obligation est indispensable pour assurer la protection du MNA pendant toute sa minorité et elle ne dispose pas d'un degré de protection comparable, similaire voire égal avec un jeune français. La protection de l'enfance doit donc être adaptée dans sa pratique pour que cette obligation prenne toute sa place.

⁹⁷ Conseil d'État, juge des référés, 22 novembre 2017, n°415637

Recommandation 30

Faire du Contrat Jeune Majeur le levier de l'inclusion

Après avoir été pris en charge par l'ASE, le jeune accédant à la majorité, doit au même titre que les jeunes français, disposer d'un Contrat Jeune Majeur, instituant une forme de sécurité matérielle et morale, de nature à lui permettre de construire un véritable projet et parcours d'inclusion venant ainsi étayer le parcours déjà accompli et promouvoir le passage à l'âge adulte.

2.2. Des offres départementales qui éclatent l'idée d'une protection de l'enfance unique

La Protection de l'Enfance, telle qu'elle s'est déployée depuis les lois de 2002 et 2007 dans la mise en œuvre de ses méthodes et de ses moyens pour protéger, prévenir les situations de danger et y remédier, a été guidée par un double mouvement intérieur et extérieur d'une montée en exigence des professionnels et des normes d'encadrement. Elle s'est traduite par des modalités plus qualitatives afférant tant au confort des jeunes usagers dans leurs conditions de vie quotidienne, que pour la détermination des besoins et des projets individuels qui en découlaient.

Pourtant à l'échelle du territoire, de multiples exemples portés par les témoignages des acteurs de la Protection de l'Enfance mettent en évidence des situations qui apparaissent comme autant de reculs dans le mouvement accompli sur les deux dernières décennies.

Dans l'Indre, depuis 2019, la prise en charge des MNA est confiée à une association gestionnaire d'un Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS)⁹⁸. L'équipe qui accompagne les MNA est composée notamment de Techniciennes d'intervention sociale et familiale (TISF), conseillères en économie sociale familiale (CESF), conseillers en Insertion Professionnelle (CIP) et pour le volet éducatif quotidien de Moniteurs Éducateurs. L'accompagnement physique des MNA se fait en journée de 7h30 à 22h30 et la nuit une protection assurée par vidéo surveillance assortie d'une astreinte.

Au travers de ce constat d'un dispositif différencié des contextes d'accueil, en CHRS et des méthodes d'intervention éducatives de la Protection de l'Enfance ordinaire, on peut être tenté d'y voir une nécessaire adaptation aux contingences posées par la nature et les spécificités du public ; certains peuvent y lire un moindre investissement au regard d'une population jugée surnuméraire et indésirable qu'il s'agit d'orienter rapidement, en limitant les coûts des parcours qui doivent être les plus courts possibles.

⁹⁸ Les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) ont pour mission d'assurer l'accueil, le logement, l'accompagnement et l'insertion sociale des personnes ou familles connaissant de graves difficultés en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. Il s'agit notamment de victimes de violence, de personnes confrontées à l'alcoolisme et aux toxicomanies ou de personnes sortant de prison.

En effet dans ce type de situations, les accueils sont de courte durée. Ce nouveau public arrivé en Protection de l'Enfance est évalué, perçu et même valorisé comme déjà autonome. Que dire des 16-18 ans ? Les sorties se pratiquent souvent bien avant la majorité, car le jeune est en apprentissage et dispose d'un logement en autonomie.

Si nous pouvons nous féliciter de l'autonomisation d'un adolescent, de sa construction en tant que sujet de son histoire et acteur de son parcours, encore lui faut-il bénéficier d'un espace-temps où il pourra aussi faire part de ses difficultés, s'appuyer sur des adultes de référence, s'y confronter parfois et s'autoriser à prendre le temps d'une maturation. Ce qui est valable pour tout adolescent l'est a fortiori pour des MNA, qui dans des cas assez nombreux connaissent des difficultés supplémentaires, éloignement, exil, déracinement, parfois aussi victimes de traumatismes importants. Or, comme on peut l'imaginer dans des dispositifs moins disant en terme matériel, il n'y a pas partout d'approche effectuée selon les besoins du jeune et encore moins d'approche de la problématique interculturelle.

Dans l'Ain, le dispositif d'accueil prévu pour les MNA, outre la plateforme d'orientation mise en place et qui est chargée de l'évaluation, intègre notamment 42 places en appartements, partagés par 2 ou 3 jeunes en hébergement diffus ; au jour où nous avons auditionné la Sauvegarde de l'Ain, le plateau technique des professionnels était constitué de deux référents FLE, un psychologue, deux référents scolarité, deux référents insertion professionnelle pour les plus de 16 ans, qui sont l'interface avec les CFA, les employeurs, la DIRECCTE dans la perspective particulière du contrat de travail. Deux référents « droit au séjour » (17 ans-17 ans ½) constituent les dossiers pour déposer les demandes de titres de séjour, deux assistantes sociales « évaluation minorité isolement » travaillent à accompagner les jeunes dans leur préparation à la sortie.

Si le plateau technique est dans le cas présent constitué dans une perspective d'adaptation aux besoins identifiés des jeunes (Apprentissage du français, volet juridique, volet administratif et formation intégration économique), leur hébergement se fait là aussi selon le mode qualifié de diffus, c'est-à-dire selon un réseau d'appartements de type 3 ou 4 loués à des bailleurs privés.

L'apparente autonomie des jeunes, leur résilience, la perception des professionnels et le niveau des moyens alloués obligeant les acteurs à s'impliquer tout en aménageant les niveaux d'exigence, ou à prendre le risque d'une prise en charge différenciée, les réponses concrètes apportées aux besoins en termes d'hébergement passent par la mobilisation de ressources différentes de celles que l'on s'autorise en Protection de l'Enfance dite « classique ». Là où l'appartement autonome est l'ultime solution pour un adolescent « incasable » et dont on sait néanmoins que cette solution reste éminemment fragile, malgré un accompagnement adapté, l'appartement autonome devient une norme pour les MNA.

Dans le Nord, en 2018, la Sauvegarde du Nord a ouvert 70 places en accompagnement éducatif. A partir de 17 appartements, une équipe pluridisciplinaire a été constituée, incluant des juristes et des psychologues. Les formations initiales de ces professionnels bénéficient du retour d'expérience dans des formes d'accompagnement innovantes ; en effet, avant d'ouvrir le dispositif MNA, la Sauvegarde du Nord avait mené une expérience en partenariat avec un autre acteur associatif important du Pas-de-Calais, La Vie Active, au travers du CAOMIE à Calais à partir de 2012.

Dans le cadre du fonctionnement de ce dispositif, les jeunes hébergés en diffus, bénéficient d'une prise en charge avec présence des professionnels de 9h à 23h. Là encore, ce qui prévaut pour la Protection de l'Enfance ordinaire où les jeunes confiés en maison d'Enfants, ont une présence d'adulte en continu, dans le cas des MNA, en raison de leur autonomie supposée ou avérée, des contingences matérielles de leur hébergement et des équipes constituées, on constate un temps de contact concentré sur la journée et une réduction du nombre de professionnels.

Depuis, le Conseil Départemental du Nord a publié un nouvel appel à projet, et les opérateurs retenus ont tous proposé la modalité de l'hébergement diffus comme mode d'accueil principal et majoritaire, c'est à dire celui de l'appartement partagé, en faisant donc le pari de l'autonomie au risque de la situation individuelle de chaque jeune confié.

L'analyse de la situation de terrain fait apparaître une forme de montée en compétences des acteurs associatifs et institutionnels stimulés par des contextes de travail renouvelés ;

ils sont engagés et contraints à l'innovation, ainsi qu'à des formes renouvelées de protection de l'enfance, qui s'appuient sur des actions d'inclusion sociale tout en intégrant la question du soin et de la santé de manière plus systématique.

En effet, le volet santé fait partie des préoccupations et des axes de travail durant l'accompagnement, pour une meilleure prise en compte d'une éventuelle pathologie, des traumatismes subis, pour des jeunes qui pour la plupart n'ont pas eu de couverture vaccinale.

À l'accueil, du fait de leur parcours et de traumatismes ou par simple précaution, ces jeunes se dévoilent peu, ce qui complique comme nous l'avons déjà abordé plus haut la question de l'évaluation. Or, c'est bien en raison de leur âge, et de leur vulnérabilité qu'il est nécessaire d'identifier leurs besoins spécifiques et les nécessités de la prise en charge et de l'accompagnement, plutôt que de gérer un dispositif quasi statutaire, assis sur les critères de minorité et d'extranéité qui détermine un type d'accueil provisoire et de mise à l'abri, puis un type d'accueil et d'accompagnement par le logement autonome.

Le fait d'être reconnu MNA, une forme de statut leur est attribué. Mais cela va surdéterminer leur prise en charge plus que leurs besoins individuels. Comme le souligne Samuel VANDEVYVERE (Directeur d'établissement à la Sauvegarde du Nord), « il est très rarement procédé à l'analyse de la singularité des cas, l'évaluation porte sur la minorité, ce n'est pas la même chose de s'intéresser à l'éloignement ou la vulnérabilité qui sont visés par la CIDE. »

Outre la question d'une évaluation qui examinerait ces notions, le recentrage sur les besoins, selon cet acteur associatif, passerait par une deuxième recommandation, celle d'axer le travail d'accompagnement éducatif sur la santé, l'accès au logement, le vivre ensemble, apprendre à gérer un budget, l'insertion professionnelle par la formation, l'inclusion par la capacité à accéder aux droits à 18 ans. Une recommandation pourrait être qu'à l'arrivée sur le sol européen, soit mise en œuvre une protection en raison de la minorité et de la vulnérabilité.

Au titre des constats identifiés, on retiendra la différenciation des dispositifs de Protection de l'Enfance qui sont qualifiés de classiques et ceux des MNA souvent qualifiés de dispositifs dédiés. Le recensement des appels à projets parus depuis 2016, fait apparaître dans une

grande majorité de cas, pour les dispositifs liés aux MNA, les qualificatifs de : « souple », « innovant », « semi autonome », « autonome », et l'émergence d'une nouvelle terminologie qui s'est forgée avec celle d'hébergement diffus qui vaut aujourd'hui catégorie à elle seule. Parmi les problèmes soulevés, il y a le risque identifié d'une mise en œuvre d'un traitement dans une perspective de gestion de populations qui serait différent de la mise en œuvre du traitement personnalisé. Le traitement de la catégorie est différent de la singularité de ces personnes.

Il existe un réel bénéfice dans la spécialisation et la diversification des formes d'hébergement et des typologies des structures d'accueil lorsque les prestations et services rendus assurent un niveau de protection de nature comparable aux structures dites ordinaires ou classiques de la Protection de l'Enfance.

Recommandation 31

Produire et mettre en œuvre de façon concertée un référentiel d'accompagnement

Labéliser la qualité du lieu d'accueil, tant en termes de confort que de sécurité, de protection et d'accompagnement avec scolarisation et/ou orientation professionnelle

- *Proposer des équipes pluridisciplinaires aptes à évaluer la vulnérabilité, accompagner et prendre en charge les jeunes dans la diversité de leur situation et dans la singularité de leur parcours d'enfant et d'adolescent relevant d'une mission de protection.*
- *Accueillir en Maisons d'Enfants les plus jeunes et les plus vulnérables des MNA,*
- *Adosser les dispositifs d'hébergement diffus à une MECS pour proposer, une mutualisation de moyens, matériels ou humains spécifiques, comme pour ouvrir de plus grandes possibilités de socialisation sur des temps repérés avec un groupe de pairs.*
- *Articuler une forme d'accompagnement dans un dispositif qualifié de diffus si et seulement si le dispositif a la capacité de garantir de manière, effective, pleine et entière la sécurisation, donc la véritable protection d'un jeune évalué autonome.*

Définir un standard de prise en charge, digne des finalités et des valeurs de la protection de l'enfance et d'un accompagnement qui intègre la spécificité du parcours migratoire avec

- *Des professionnels ou bénévoles ayant une maîtrise des langues natales ou parlées par les jeunes hébergés,*
- *Des juristes spécialisés pour déterminer les situations et les cas relevant de dispositions particulières du droit des étrangers, pour déterminer l'opportunité d'une mesure de tutelle, pour aider à la constitution des dossiers de demande d'asile, la reconstitution de l'état civil, les procédures de régularisation avant d'atteindre la majorité, mener des ateliers de sensibilisation pour l'accès aux droits, durant et à l'issue de la prise en charge*
- *Des enseignants spécialisés Français Langue Étrangère (FLE)*
- *Des animateurs pour mener des activités favorisant les échanges interculturels,*
- *Des intervenants professionnels ou bénévoles formés sur les questions d'éducation civique et de citoyenneté,*
- *Des soignants médecins, psychologues, infirmiers formés à la détection des traumatismes de la migration et de l'exil, et le dialogue interculturel*
- *Des conseillers en insertion sociale et professionnelle pour mettre en œuvre l'accès à la formation et l'emploi des jeunes avant les 18 ans,*

A contrario, les effets de la spécialisation rendent compte d'une forme de discrimination, si les contenus et les modalités de protection de ces mineurs sont inférieurs aux standards des structures ordinaires par

- Une détermination des prix de journée qui ne permettraient pas de répondre à l'étendue des besoins des jeunes concernés
- Par des appels à projet consacrant des structures gestionnaires ne venant pas du champ de la Protection de l'Enfance,
- Par une absence, une faiblesse ou un manque de formations des personnels éducatifs et des intervenants auprès des publics MNA

Le MNA peut donc faire l'objet d'une mesure de placement auprès d'un de ces nombreux dispositifs qui se différencient par la nature et la qualité de leurs prestations respectives. Ces écarts de situation sont renforcés par l'hétérogénéité des réponses selon les territoires. Selon la taille démographique des départements, leurs moyens budgétaires, leurs choix politiques, ils disposent de services plus ou moins dimensionnés et bénéficient d'expériences diverses dans l'accueil spécialisé des MNA.

D'autre part, la répartition qui s'opère au plan national implique que tout MNA reconnu et de facto bénéficiaire d'une OPP, peut se retrouver placé dans un département d'accueil différent du département dans lequel il se trouve depuis son arrivée. Ainsi, un MNA a pu arriver au terme de son parcours migratoire et être mis à l'abri, accueilli et accompagné du temps de son évaluation, dans un premier département mais il peut ensuite s'en trouver éloigné de plusieurs centaines de kilomètres. C'est le cas d'un MNA arrivé à Paris, par la suite orienté en Loire Atlantique ou dans l'Ain, alors qu'il a tissé ses premiers liens, qu'il s'est familiarisé avec un environnement, qu'il a pu même intégrer une scolarité. Qu'en est-il du respect des choix et de la prise en compte des souhaits des jeunes dans ce processus de répartition géographique ? On observe que nombre de ceux qui arrivent au terme de leur parcours migratoire et qui s'inscrivent dans des logiques migratoires similaires aux adultes, ont souvent choisi leur territoire d'arrivée ; cela peut être Paris, l'Île de France ou une autre région française. Ils peuvent y retrouver un ou plusieurs compatriotes déjà installés, des personnes connues et familières qui peuvent participer à leur projet d'intégration. Or la

répartition nationale ne fait pas grand cas des individualités. Par son mécanisme de distribution, elle agit sur des flux de population au gré des places disponibles sans tenir compte des projets individuels. Cette modalité de placement contrevient au principe de libre adhésion et donc aux mécanismes de contractualisation qui se sont institués depuis notamment la loi 2002-2 sur la participation du jeune et de sa famille au processus d'accueil en établissement. Il faut noter que depuis 2002, d'un côté la Protection de l'Enfance s'est réformée pour une plus grande prise en compte des choix et des souhaits des jeunes et de leurs parents ; dans le cas des MNA, on observe un mouvement qui va en sens inverse de l'histoire du secteur sur les vingt dernières années. Quand bien même, les jeunes se voient destinataires de propositions et d'explicitations par les services judiciaires ou les personnels de l'ASE, dans le cadre de cette procédure de répartition nationale, les propositions qui leur sont faites s'apparentent plutôt à un choix contraint qu'à une libre adhésion à un projet co-construit.

2.3. Une offre d'hébergement basée sur l'injonction à l'autonomie

Dans la cartographie que nous pouvons établir aujourd'hui, la majorité des jeunes est accueillie au-delà des dispositifs de mise à l'abri, dans des dispositifs d'hébergement alternatif aux lieux de placement habituels et classiques, autrement dit hors MECS et le plus souvent dans des appartements partagés.

Dispositifs dédiés, Services MNA, Dispositif d'Accueil et d'Orientation pour Mineurs Étrangers se sont souvent dotés de méthodes éducatives mais également de moyens spécifiques. La Protection de l'Enfance depuis 2007 avait connu des formes renouvelées, formes d'innovation ou d'exercices singuliers intégrant une prise de risque notamment avec des adolescents complexes ou difficiles, qui échappent à la capacité des MECS à les prendre en charge et les accompagner au quotidien. En effet, il s'agissait d'apporter des réponses au phénomène des cas complexes par ce qu'ils nécessitent plus de souplesse dans le cadre, plus de latitude dans les possibilités d'aller-retour et donc dans des formes d'hébergement, extérieures aux murs de l'institution comme par exemple studio, hôtel ou collocation. Ces modalités appliquées aux MNA ont pris le pas sur les formes normées et sécurisées, néanmoins toujours obligatoires au travers du traitement du droit de garde et de surveillance, qui ne peut s'exercer de manière optimale dans un environnement diffus, ou éclaté, lorsque 20, 30 ou 40 mineurs sont logés en appartement de 3 ou 4, voire à titre « individuel » dans des hôtels de tourisme.

Ce qualificatif de diffus recouvre aujourd'hui une variété de dispositifs d'hébergement de niveau de confort, d'accompagnement au quotidien et de sécurité, inégaux. Ce « terme valise » permet de nommer tout à la fois une modalité d'hébergement expérimentale où le MNA va bénéficier d'un accueil, d'un accompagnement et d'une forme d'hébergement collectif en appartement partagé, ou bien une individualisation de son mode d'habitat en hôtel, studio, FJT, voire en appartement du parc privé ou public bénéficiant de baux glissants.

Cette notion plurielle que recouvre le terme de diffus, relève aussi parfois d'une conséquence pratique : celle liée à la question d'un environnement social plus ou moins favorable à l'installation de lieux collectifs, de foyers sociaux, et donc à l'émergence de

stratégie de la part des acteurs associatifs qui vont préférer la discrétion des appartements répartis dans le tissu urbain à l'effet visible du groupe dans un bâtiment fut-il modeste en taille.

Nous avons pu noter aussi que dans nombre de cas, des autorités municipales refusaient des permis de construire, préemptaient des terrains ou des bâtiments, anticipant sur de potentiels difficultés liées à la perception locale, aux réactions politiques et de voisinage, s'agissant de lieux collectifs pour loger des étrangers, et ce en dépit du fait qu'une autorité, en l'occurrence un Conseil Départemental, avait validé la réponse de l'opérateur associatif à son Appel à Projet comme une structure d'accueil de jour ou un dispositif d'hébergement collectif. La question se pose ici de la qualité des relations avec les élus locaux et l'environnement immédiat.

Pour contourner des limites venant battre en brèche la réactivité et la nécessité de pourvoir à des capacités d'hébergement en lien avec le flux de jeunes accueillis, l'hébergement diffus est venu offrir une solution souple et adaptable. Dans ce cas-là, le diffus concrétise une faculté d'hébergement, il s'organise autour de plusieurs appartements, le plus souvent T3 ou T4 qui permettent de loger 2, 3 ou 4 jeunes. Les baux peuvent être signés et interrompus facilement, sans les conséquences d'une structure lourde, comme celle d'un établissement recevant du public (ERP), nécessitant le visa d'une commission de sécurité et devant répondre à des normes précises et exigeantes.

Toutefois, la souplesse de tels dispositifs d'hébergement, même constitués de manière à permettre un niveau de confort satisfaisant, ne répondent pas aux mêmes exigences que celles des établissements pour enfants, qualifiés aujourd'hui de classiques, tels que les MECS.

On peut donc s'interroger sur le décrochage qualitatif et la modularité des réponses apportées à la question de la garde et de la surveillance quand, pour ce type de dispositif, il n'existe pas par exemple, de veille de nuit au sens où ce terme est entendu en Protection de l'Enfance ordinaire et notamment dans des établissements d'hébergement à temps complet.

En dépit de l'étiage constaté à l'échelle nationale s'agissant des financements publics, les moyens budgétaires accordés aux MECS, prévoient au titre des budgets de fonctionnement

annuels, des dotations en personnels qui permettent d'assurer le service éducatif et un service de veille de nuit, en continu 365 jours par an. Celle-ci est de façon systématique doublée d'une permanence d'astreinte. La sécurité des enfants et des professionnels est une des priorités consacrées par les moyens accordés à ces établissements. Ce niveau de réponse est rendu obligatoire en terme réglementaire pour garantir la sécurisation des personnes et tout particulièrement des enfants accueillis ainsi que des biens matériels. Dans le secteur de la Protection de l'Enfance, les instances employeurs de la branche ont pu connaître les évolutions de la Convention Collective Nationale de 1966 qui au cours des années 2010 ont rendu obligatoire une professionnalisation des fonctions de surveillance, en mettant en place des formations pour assurer une montée en compétence du personnel de nuit vers un statut de « surveillant de nuit qualifié ».

A l'inverse d'une MECS où les enfants bénéficient d'une présence d'adultes en continu, où la garde et la surveillance sont exercées 24h/24, dans le cas des MNA hébergés en diffus, partageant un appartement à 2 ou 3, la surveillance de nuit s'exerce d'une toute autre manière, tant du point de vue de la configuration des locaux que des moyens accordés. Mais également sur le plan de l'évaluation que les dispositifs font du degré d'autonomie des jeunes concernés.

L'autonomie réelle ou supposée de ces jeunes, leur élan volontaire, leur capacité de résilience, la prudence dans les moyens déployés pour leur accueil, bien des faits concourent à faire passer ce qui s'apparente en réalité à un décrochage des niveaux de protection.

Lorsque nous rencontrons les professionnels, ils évoquent le relai, la nuit et l'astreinte. Ils ont des propos qui convergent tous vers le fait que ces jeunes sollicitent peu l'astreinte et savent se gérer. En fin de compte les interventions de nuit restent exceptionnelles au regard du nombre d'enfants concernés et du nombre de lieux d'implantation des appartements diffus à couvrir. Même à supposer qu'il existât des postes de veille de nuit, la présence physique d'un voire de deux salariés, sur une multiplicité de lieux, est particulièrement difficile à organiser. Il existe donc une réelle différence dans le niveau de protection entre ceux qui sont accueillis en MECS et ceux hébergés en appartements diffus.

On peut relever ici un autre paradoxe: un jeune perçu comme autonome en phase d'évaluation pourra être débouté de sa minorité alors qu'en situation de prise en charge et d'hébergement cette autonomie sera la base de son statut au quotidien.

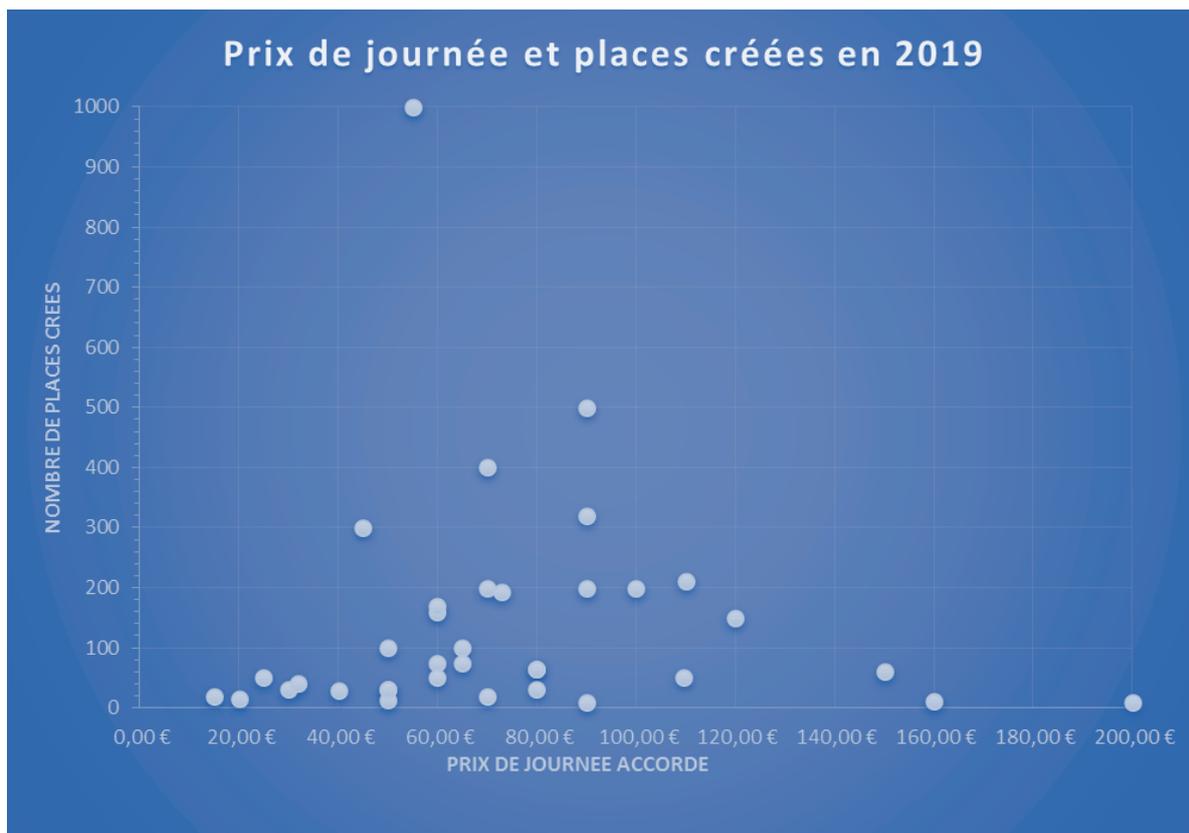
Un autre questionnement s'impose quant aux besoins des enfants en général : leur sécurité, et les besoins spécifiques des MNA qui traduisent des troubles particuliers liés aux diverses situations d'exil, de traumatisme, de parcours migratoire, dont une majorité de cliniciens s'accordent à dire qu'ils sont en eux-mêmes facteurs de troubles psychiques possibles s'ajoutant aux difficultés de ces enfants avant leur départ. Les besoins spécifiques sont avancés dans un nombre significatif d'appels à projet où l'approche clinique interculturelle, le soin, le soutien psychologique est partie intégrante du cahier des charges. Toutefois, comment ne pas s'interroger sur un mode d'hébergement qui laisse des enfants de 16 à 18 ans livrés à eux-mêmes durant la nuit et ne peuvent déposer leurs symptômes et leurs angoisses auprès d'un adulte assurant une présence à leurs côtés ? Ce qui est rendu possible en MECS pour des enfants ayant subi des formes diverses de maltraitance et dont on connaît les difficultés liées au sommeil ne l'est pas pour les autres. Les premiers ont à proximité des personnels éducatifs en continu, tout particulièrement la nuit quand l'anxiété, les troubles du sommeil et d'autres symptômes post-traumatiques peuvent surgir.

Selon les attendus des Appels à Projet publiés par les Conseils Départementaux, la précision dans leur degré de prise en compte et d'appréciation des spécificités et des difficultés propres aux enfants ayant suivi des itinéraires migratoires et subi des traumatismes, la question de la surveillance et de l'accompagnement peut être envisagée différemment ; toutefois, elle reste marginale en terme de nombre de places ouvertes en MECS c'est à dire dans un dispositif que l'on peut qualifier d'ordinaire ou de classique de la Protection de l'Enfance.

2.4. Une hétérogénéité des prix de journées selon les départements

Dans le tableau ci-dessous est recensée une part significative des Appels à Projet publiés par les Conseil Départementaux en 2019. Ce recensement rend compte de la diversité des tarifs proposés aux opérateurs.

TARIF	TYPLOGIE	DENOMINATION DE L'APPEL A PROJET
15,00 €	AUTONOME	Accueil de jour
20,00 €	FAMILLE	places en familles solidaires
25,00 €	AUTONOME	Dispositif d'hébergement et d'accompagnement des MNA devenus majeurs
30,00 €	AUTONOME	Accueil majeurs logés e manière autonome
32,00 €	DIFFUS	Hébergement pour MNA devenu majeurs
40,00 €	DIFFUS	Dispositif expérimental dédié hors département en ruralité haute vienne
45,00 €	DIFFUS	places d'accueil et d'accompagnement des parcours MNA et jeunes majeurs isolés
50,00 €	BENEVOLE	hébergement en accueil familial bénévole avec un accompagnement éducatif de proximité
50,00 €	DIFFUS	Accompagnement vers l'autonomie
50,00 €	DIFFUS	Hébergement des mineurs non accompagnés et jeunes majeurs
50,00 €	DIFFUS	dispositif expérimental dédié
55,00 €	DIFFUS	Dispositif d'hébergement et d'accompagnement des MNA
60,00 €	DIFFUS	Accueil MNA en structures expérimentales
60,00 €	DIFFUS	"Mineurs non accompagnés" - "Recherche de solutions d'accueil "
60,00 €	MISE A L'ABRI	Dispositif dédié de mise à l'Abri
60,00 €	MISE A L'ABRI	Mise à l'abri et évaluation spécifiques
65,00 €	AUTONOME	Accueil Diffus autonomes
65,00 €	DIFFUS	Dispositif d'hébergement MNA
70,00 €	COLLECTIF	structure collective pour un hébergement à temps complet
70,00 €	DIFFUS	établissement d'accueil des MNA offrant un hébergement adapté au degré d'autonomie :
70,00 €	DIFFUS	Accompagnement Global et Intégration réussie
73,00 €	DIFFUS	logement et l'accompagnement des mineurs en hébergement diffus
80,00 €	DIFFUS	Accueil perenne
80,00 €	DIFFUS	Accueil perenne
80,00 €	DIFFUS	Accueil collectif semi autonome - Appartements
90,00 €	DIFFUS	hébergement diversifié public autonome
90,00 €	DIFFUS	dispositif expérimental d'hébergement et d'accompagnement (MNA) en mode d'accueil diversifié et en parrainage
90,00 €	DIFFUS	plateformes d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés
90,00 €	DIFFUS	places d'accueil et d'accompagnement des parcours MNA et jeunes majeurs isolés
100,00 €	COLLECTIF	établissement d'accueil des MNA, peu autonome Assurer la continuité du projet personnalisé évalué et construit par le service p
109,59 €	DIFFUS	dispositif d'hébergement et d'accompagnement / santé, logement, scolarisation, formation, insertion,
110,00 €	COLLECTIF	places d'accueil MNA en accueil collectif MECS
120,00 €	COLLECTIF	hébergement collectif, de suivi et d'accompagnement public vulnérable
150,00 €	COLLECTIF	Accueil Provisoire d'urgence
160,00 €	COLLECTIF	hébergement collectif rural pour MNA en difficulté notoire d'intégration.
200,00 €	RENFORCE	places en accueil collectif places renforcées



Enquête ALEFPA 2020

Les places créées se distribuent selon deux modalités d'accueil :

- La mise à l'abri ou Hébergement provisoire d'urgence, APU,
- L'accueil durable :
 - Autonome : le jeune est souvent majeur, il est également solvable et assume tout ou partie de son hébergement
 - Hébergement collectif, pour un placement dit « classique » en MECS, ou dans une structure dédiée pour des MNA vulnérables ou présentant des difficultés notoires d'intégration.
 - Hébergement diffus : appartements partagés, studios, FJT,
 - Familial ou bénévole, le jeune est accueilli dans un format proche de celui des assistants familiaux

Ce type d'hébergement en famille d'accueil, tiers bénévole, ou assistant familial est très rarement proposé aux MNA. Un seul appel à projet en 2019 en Vendée, était en mesure d'en rendre compte. Cet accueil semble pourtant adapté pour les jeunes les plus vulnérables qui

ont un vécu de l'institution familiale nécessaire et indispensable à leur bon développement. Les familles d'accueil peuvent s'avérer bienveillantes et permettre un cadre éducatif particulièrement épanouissant et durable. Les échanges intergénérationnels et interculturels induits par cette modalité de placement peuvent en outre constituer un avantage notable pour une meilleure inclusion dans la société d'accueil. Sans doute insuffisamment développé ce type d'accueil adossé à des services spécialisés pourrait compléter la palette des solutions d'accueil.

Recommandation 32

Encourager le développement de l'accueil familial

En complétant l'action en famille par des accompagnements et des soutiens administratifs, juridiques et psychologiques, pour correspondre aux besoins identifiés et spécifiques des MNA (traitement de la situation administrative dans les délais impartis, accompagnement psychologique, etc.)

La complémentarité des compétences des familles et de l'association expérimentée est une voie possible, à l'instar des actions développées par les services de placement familiaux.

Concernant les autres Appels à Projets publiés en 2019 voici quelques exemples de tarifs pratiqués, exprimés en prix de journée d'un département à l'autre.

A. sur l'hébergement autonome

DÉPARTEMENT	Places	TARIF	DÉNOMINATION DE L'APPEL À PROJET
ORNE	20	15,00 €	Accueil de jour
ISERE	50	25,00 €	Dispositif d'hébergement et d'accompagnement des MNA devenus majeurs
VENDEE	30	30,00 €	Accueil de majeurs logés de manière autonome
VENDEE	75	65,00 €	Accueil Diffus autonomes

B. sur l'hébergement Collectif

DÉPARTEMENT	Places	TARIF	DÉNOMINATION DE L'APPEL À PROJET
ORNE	20	70,00 €	Structure collective pour un hébergement à temps complet
GIRONDE	200	100,00 €	Établissement d'accueil des MNA peu autonomes pour assurer la continuité du projet personnalisé évalué et construit par le service plateforme
VENDEE	210	110,00 €	Places d'accueil des MNA en accueil collectif MECS
BOUCHE DU RHONE	150	120,00 €	Hébergement collectif, de suivi et d'accompagnement pour public vulnérable
BOUCHE DU RHONE	60	150,00 €	Accueil Provisoire d'urgence
ALPES MARITIMES	12	160,00 €	Hébergement collectif rural pour MNA en difficulté notoire d'intégration.

C. sur les Hébergements Diffus

DÉPARTEMENT	Places	TARIF	DÉNOMINATION DE L'APPEL À PROJET
SEINE ST-DENIS	300	45,00 €	Places d'accueil et d'accompagnement des parcours MNA et jeunes majeurs isolés
COTE D'ARMOR	14	50,00 €	Accompagnement vers l'autonomie
FINISTERE	30	50,00 €	Hébergement des mineurs non accompagnés et jeunes majeurs
OISE	100	50,00 €	Dispositif expérimental dédié
ISERE	1000	55,00 €	Dispositif d'hébergement et d'accompagnement des MNA
ALLIER	75	60,00 €	Accueil des MNA en structures expérimentales
MORBIHAN	160	60,00 €	Recherche de solutions d'accueil pour MNA
HAUTE SAVOIE	100	65,00 €	Dispositif d'hébergement MNA
GIRONDE	200	70,00 €	Établissement d'accueil des MNA offrant un hébergement adapté au degré d'autonomie
YVELINES-HTS DE SEINE	400	70,00 €	Accompagnement Global et Intégration réussie
ALPES MARITIMES	194	73,00 €	Logement et accompagnement des mineurs en hébergement diffus
PYRENEES AT.	65	80,00 €	Accueil pérenne
VENDEE	30	80,00 €	Accueil collectif semi autonome en Appartements
BOUCHE DU RHONE	320	90,00 €	Hébergement diversifié public autonome
CORSE	10	90,00 €	Dispositif expérimental d'hébergement et d'accompagnement (MNA) en mode d'accueil diversifié et en parrainage
GIRONDE	200	90,00 €	Plateformes d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés
SEINE SAINT DENIS	500	90,00 €	Places d'accueil et d'accompagnement des parcours MNA et jeunes majeurs isolés
AVEYRON	50	109,59 €	Dispositif d'hébergement et d'accompagnement / santé, logement, scolarisation, formation, insertion,
HTS DE SEINE	28	40,00 €	Dispositif expérimental dédié hors département situé en ruralité (Hte Vienne)

La forme allouée à l'habitat, rend compte de nouvelles typologies. Ces nouvelles structures ont émergé en réponse à des appels à projet qu'ont lancé les Conseils Départementaux depuis 3 ou 4 ans maintenant.

Pour les jeunes réellement plus autonomes, le placement diffus, c'est-à-dire en appartement partagé de manière semi-autonome serait plus adapté. Ce mode de prise en charge semble recueillir l'assentiment tant des professionnels que d'une grande partie des jeunes hébergés dans ce format. Créer son réseau social à l'endroit où ils vivent, des conditions de vie quotidienne adaptées en proximité de leur lieu de scolarité ou d'apprentissage, une meilleure aptitude à réussir leur cursus du fait de ne pas avoir la contrainte de la vie en collectif, sont autant d'avantages mis en avant par les jeunes eux-mêmes.

Recommandation 33

Faciliter un travail entre DGCS et l'ADF sur les politiques tarifaires d'accompagnement

La DGCS et l'ADF pourraient procéder à l'analyse conjointe des appels à projets, des cahiers des charges et des politiques tarifaires.

Signature d'une convention d'engagements réciproques État / départements / associations, conclue au plan national et déclinée au niveau départemental, appuyée sur une politique tarifaire basée sur

- *Un référentiel de l'évaluation*
- *Un référentiel de l'accompagnement*
- *Un répertoire des bonnes pratiques de l'accueil et de l'accompagnement*
- *Une formation conjointe des intervenants associatifs et des Pouvoirs Publics*

Cette convention comporterait un engagement d'application à l'échelle territoriale

2.5. Des organisations disparates de l'accompagnement sur le territoire national

Si l'on considère la partie durable de la prise en charge et de l'accompagnement, c'est-à-dire la phase qui va de la prise de l'ordonnance de placement provisoire (OPP) à la péremption de la mesure d'assistance éducative à 18 ans, nous observons une mise en œuvre de pratiques diverses voire hétérogènes. Ces pratiques d'intervention sont en effet conditionnées par les dispositifs qui les animent et dont elles dépendent. Le niveau de mobilisation de chaque acteur socio-éducatif, des éducateurs de terrain aux cadres qui gèrent les dispositifs, est souvent important du fait des effets d'engagement des professionnels en faveur de ces jeunes MNA. Toutefois, ce qui crée et conditionne

l'environnement où s'opèrent les contacts entre les adultes évoluant dans le périmètre des MNA, ce sont les niveaux réels de disponibilité matérielle, autrement dit les volumes horaires des professionnels. Là, réside une des variables qui garantit un travail d'accompagnement individualisé et la réussite d'un projet d'intégration dans ses divers volets apprentissage, scolaire, formation, santé, citoyenneté, hébergement.

Les instances de pilotage départementales sont souvent centralisées, au sein d'une cellule ou d'un service dédié MNA et rattaché à l'ASE. La raison en est notamment, une volumétrie importante, c'est-à-dire un grand nombre de jeunes arrivés rapidement sur un territoire donné, et des réponses construites sur le terrain, d'abord dans la gestion d'une situation d'urgence qui s'est imposée comme prioritaire. C'est pourquoi, les liens directs des MNA avec leur référent de l'Aide Sociale à l'Enfance sont très souvent ténus, ils se résument à des relations formelles et administratives. La finesse du lien et l'aspect qualitatif peut être mis à mal au profit de la nécessité de la gestion des flux. La notion de projet individuel du MNA est donc questionnée.

La plupart des professionnels observent que les disponibilités des services de l'Aide Sociale à l'Enfance sont limitées. Les nécessités de terrain dans les accompagnements de ces MNA au quotidien obligent à des prises d'initiatives qui jusqu'alors restaient limitées pour la gestion des projets en Protection de l'Enfance. Là où les établissements sont tenus à un formalisme important par souci d'intégration de la place des parents et d'une pratique qui s'est transformée par la place grandissante de la contractualisation, s'opère, dans le cas des MNA, un processus démontrant une agilité plus grande du fait de l'absence physique des parents, doublée de la nécessité d'accélérer les processus d'intégration de l'enfant dans tout dispositif susceptible de lui permettre une insertion sociale et professionnelle, corolaire de sa régularisation administrative à 18 ans. Dès lors, nous assistons souvent, à une forme de délégation de fait, sur une grande partie des actes de la vie quotidienne, sans recours systématique à ce tiers gardien, ici le Conseil Départemental qui s'est vu juridiquement confié la responsabilité de l'enfant. Ce sont alors dans des marges de manœuvre parfois incertaines que les professionnels de terrain, ceux qui partagent le quotidien de l'enfant, assument non seulement la mission d'accompagnement dans ses divers aspects, mais vont de fait assumer certaines responsabilités relevant pourtant de

l'autorité parentale : choix d'une orientation scolaire ou professionnelle, choix d'activités, etc. La variabilité des positionnements des services ASE selon les territoires ne relève pas seulement de choix ou d'arbitrages juridiques quant au statut de l'enfant confié mais aussi et surtout du niveau de sollicitation et des moyens humains nécessaires pour traiter l'ensemble des demandes que peuvent faire remonter les équipes de terrain aux référents ASE. En vertu de cette évolution on comprend pourquoi certains départements ont opté pour une forme de délégation des actes usuels.

Un niveau d'hétérogénéité plus sensible est celui des dispositifs consacrés aux projets d'accueil et d'accompagnement ainsi que de leurs moyens respectifs de fonctionnement. Les jeunes pris en charge dans des hôtels sociaux et qui n'ont pas accès à la même qualité de présence quotidienne de personnes à même de les soutenir, se trouvent contraints de s'adapter au défaut de disponibilité de leurs référents ASE.

Au-delà de ces difficultés qui constituent de véritables contraintes matérielles dans les possibilités et disponibilités réelles d'intervention des référents ASE, ce sont parfois les intérêts de leur institution qui viennent obérer le déroulement normal de leur accompagnement éducatif. Ce peut être le cas quand des jeunes MNA ont obtenu une mesure de protection à l'issue d'un processus contentieux. La qualité de cet accueil reste cependant en question, surtout quand le jeune est placé auprès d'un service qui désapprouve le placement.

Dans le département du Gers, les professionnels du DDAEOMI font le constat suivant : « nous avons des jeunes en évaluation et nous accueillons également des jeunes au titre de la répartition nationale. Dans le même hébergement, cohabitent des jeunes de 20-22 ans majeurs évalués comme tels par notre équipe, et d'autres de 30 ans reconnus mineurs par des départements extérieurs ».

C'est pourquoi parmi ces professionnels certains demandent qu'une évaluation qui ne respecterait pas les critères nationaux et les recommandations de bonnes pratiques, ne donne pas lieu aux mécanismes financiers de prise en charge et de péréquation. Selon ces acteurs de terrain ceci éviterait que certains départements se servent de l'évaluation pour déverser des jeunes qu'ils n'évaluent pas correctement et des majeurs dans d'autres

départements, rendant le système injuste, chaotique et parfois, comme ils l'expriment « un peu fou ».

Cette hétérogénéité dans les positionnements et l'effectivité dans l'application de protocoles inégalement appliqués au niveau national a pour conséquence, de provoquer un mal-être chez les professionnels du travail social chargés de l'accompagnement des jeunes MNA, qui résulte notamment du constat quotidien de l'inégal accès à la Protection de l'Enfance selon les territoires et l'inégalité dans le traitement et l'accompagnement de jeunes en situations comparables.

Nos interlocuteurs relèvent aussi une contradiction entre les budgets mobilisés pour la phase amont et une évaluation digne de ce nom, et « la réalité de cet argent dépensé qui aboutit au portail des 18 ans après lequel on ne voit plus rien... »

« La gestion des flux migratoires et l'accueil des primo-arrivants par le seul prisme de l'Aide Sociale à l'Enfance est défaillant et génère de fortes inégalités, entre les personnes bénéficiaires, les acteurs de la chaîne d'accompagnement et les territoires. »

En Gironde, les accompagnements se réalisent à partir des plateformes gérées par IDB (Institut Don Bosco) là où précédemment les MNA étaient accueillis il y a encore 1 ou 2 ans en Maison d'Enfants ; les effectifs représentant environ 600 jeunes sont répartis en 3 plateformes qui disposent de 210 places d'hébergement en appartement diffus et de 56 places en collectif.

En amont, c'est le Service d'accompagnement et d'évaluation des MNA (SAEMNA) qui intervient, c'est un service géré par le COS⁹⁹, une association mandatée par le Conseil Départemental de Gironde qui procède à la mise à l'abri et à l'évaluation.

Certains MNA sont confiés au Centre de Rééducation et de Formation Professionnelle (CRFP) qui est une MECS. Le CRFP peut aussi accueillir des MNA de 13 à 14 ans fréquentant un collège.

La grande majorité des autres MNA sera installée dans des lieux collectifs exclusivement MNA, ces structures étant effectivement plutôt destinées aux 16, 17 ans et plus.

⁹⁹ Le COS en Gironde est un Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) géré par la Fondation COS Alexandre Glasberg

Leur accueil se fait par le biais de trois plateformes. Ces lieux d'accueil de jour fonctionnent de 9 h à 19 h et sont animés par une équipe constituée notamment d'infirmiers, de psychologues, de conseillers en Économie Sociale Familiale (CESF) et de professeurs de français langue étrangère (FLE)

Le dispositif nous est présenté comme une permanence éducative, entre 9 et 22h. En dehors de ces horaires, de 22h à 9h le lendemain matin, c'est une astreinte téléphonique qui permet en cas de problème d'intervenir auprès des jeunes qui sont répartis en 40 appartements de type 3 ou 4 permettant de loger presque 200 jeunes par plateforme. Il n'y pas de surveillant de nuit. Il nous est avancé qu'il n'y a pas ou peu de problème durant la nuit. La question demeure au sujet d'une veille effective, suffisamment rassurante et sécurisante pour tous les jeunes pris en charge. L'autonomie et la résilience réelles ou supposées des jeunes est mise en avant pour justifier un modèle d'accueil et d'accompagnement quelque peu en retrait du cadre standard de la Protection de l'Enfance. Pour autant, 100% des jeunes pris en charge sont décrits comme inscrits dans un parcours scolaire ou professionnel, ce qui est très positif.

A Paris, l'option retenue consiste à adapter le type d'hébergement à l'autonomie du jeune.

Il existe plusieurs niveaux qui se déclinent en :

- SAF, service accueil familial,
- MECS, Maisons d'Enfants à Caractère Social
- Système diffus avec accompagnement si le jeune est autonome,

Mais ces choix d'orientation ne sont pas distincts des choix concernant les autres jeunes de l'ASE. Paris indique qu'il n'y a pas de tarif MNA. Ceux-ci comme les autres jeunes fréquentent les CEFP¹⁰⁰ dont le prix de journée est 250 €/jour.

La politique tarifaire du département de Paris est fonction des besoins identifiés, chez les jeunes qui relèvent de la Protection de l'Enfance et il n'y pas de singularité concernant le public MNA. On nous décrit un dispositif d'accueil qui est suffisamment éclectique, large et diversifié pour accueillir tous les jeunes car ce sont les besoins qui guident l'orientation.

¹⁰⁰ CEFP D'ALEMBERT - 77144 MONTEVRAIN et CEFP DE VILLEPREUX - 78450 VILLEPREUX, CEFP, Centre Éducatif et de Formation Professionnelle, établissements de type MECS, gérés par le DEPARTEMENT DE PARIS - DASES

Paris n'a pas fait le choix de déterminer un prix de journée spécifique aux MNA, tout dépend du besoin du jeune.

Ceux qui arrivent très jeunes vont en foyer, les plus âgés souvent dans des structures plus légères. C'est la notion de parcours qui est mise en avant. La collectivité territoriale est prête à consentir des efforts financiers importants pour réunir les conditions d'un parcours réussi. Toutefois, en dépit d'un fort investissement, il existe un risque fort de rupture au tournant de la majorité avec la régularisation administrative, qui pose problème.

Majoritairement, les MNA arrivent à Paris à l'âge 16 ou 17 ans, et ils sont accueillis et accompagnés jusqu'à 20 ans à l'ASE ; c'est ensuite la relation aux services de la Préfecture qui est déterminante.

Dans le département du Var, les acteurs de la Sauvegarde du Var, l'ADSEAAV que nous avons rencontrés, ont pu témoigner qu'après une montée en charge, l'afflux et l'urgence des premières années durant la période 2017-2019, ils voient maintenant une clarification des places, des rôles, des parcours et fixent aussi les limites de compétences : ce qui relève de l'ASE, de la sauvegarde et des militants bénévoles associatifs.

Le pôle de la Sauvegarde du Var que nous avons visité, n'a que deux ans mais son action est lisible, il développe :

- Des partenariats de terrain nombreux et très forts : réseau d'employeurs,
- Une mobilisation du bénévolat et de l'apprentissage français FLE,
- Des lieux contenant et structurants.
- Une démarche éducative constructive.
- Une démarche proactive visant l'accès au droit qui s'appuie sur une juriste au sein du service en partenariat avec le Secours Catholique et La CIMADE.

Cette façon de travailler a renouvelé les pratiques des professionnels et a introduit de nouvelles dynamiques, les métiers de l'éducation ou de l'insertion sociale connaissent à la fois un enrichissement personnel dans l'ordre de l'humanitaire : « on a été obligé de casser nos codes de référence ».

Pourtant c'est un dispositif spécifique qui s'est constitué, non pas dérogatoire à la Protection de l'Enfance mais dans une forme renouvelée où la prise de risque est néanmoins plus forte, même si elle est assumée.

Hors phase d'évaluation et de mise à l'Abri, ces jeunes sont hébergés en habitat diffus. Ils sont ensuite accompagnés vers la formation pour favoriser leur accès à l'emploi. Les acteurs de terrain relèvent l'accueil favorable dans les CFA. On nous expose l'exemple de la Mission locale de FREJUS où les MNA sont 80% des stagiaires (ce que dénonce le Maire RN de Fréjus : ils prennent la place des « français ») ; en réalité les MNA vont dans les filières jugées trop difficiles et où en réalité peu de jeunes issus du territoire veulent aller.

Les MNA constituent à cet égard une opportunité et une main d'œuvre d'aubaine pour les secteurs du BTP, de la restauration et de la boulangerie, qui sont les plus demandeurs de ces jeunes, en ayant constaté leur forte motivation.

Ces divers exemples montrent d'une partie à l'autre du territoire national des pratiques et des politiques diverses en matière d'accès à la Protection de l'Enfance et de stratégies différentes d'accompagnement. Là où il y a unanimité pour reconnaître, la résilience, les efforts, l'implication de la grande majorité de ces jeunes MNA, il y a parallèlement une grande diversité du point de vue de la qualité de leur accueil, même si l'on observe une tendance dans le déploiement d'un format standard de protection adapté à leurs situations respectives.

Ce format d'accompagnement des MNA de 16 à 18 ans vers la formation et l'emploi à partir d'une modalité d'hébergement diffus, peut-il conduire à constituer un label de la Protection de l'Enfance ?

Ce format qui a émergé s'est appuyé sur des hébergements diffus et moins coûteux pour pallier d'abord des contraintes financières. Il a proposé un premier niveau de réponse compatible avec l'intérêt des jeunes migrants.

Il met en œuvre des pratiques de suivi éducatif des MNA qui trouvent leur origine dans une mise en synergie des différents acteurs de la prise en charge ainsi que d'acteurs extérieurs (Éducation Nationale, acteurs de l'insertion professionnelle, psychologues et personnels de santé, associations, secteur caritatif, lieux de culte, clubs sportifs et culturels, préfectures, DIRECCTE et services de l'État). Le travail en réseau des partenariats mis en place a

participé au développement d'accompagnements éducatifs plus efficaces, plus diversifiés et imaginatifs dans l'intérêt des jeunes ainsi protégés.

Pour autant, au fil des retours d'expériences des acteurs associatifs, de la valorisation de leurs pratiques vers les autorités de tutelle et de tarification, il est notable que la plupart des Conseils Départementaux ont peu à peu réévalué les coûts et les financements à la place. Ce mouvement est observé sur les 3 derniers exercices budgétaires.

C'est dire qu'un label, autrement dit un standard dans l'exécution d'un service à la personne, ici des enfants vulnérables, doit s'appuyer sur des moyens humains, techniques et matériels, nécessaires au déploiement d'une véritable protection en termes de qualité et d'adaptation des lieux de vie, d'accès à l'éducation, aux soins, aux activités culturelles et de loisirs, gage global d'une véritable inclusion.

Recommandation 34

Mettre en œuvre une protection par la nature et la qualité du logement proposé aux jeunes

- *Adapter l'offre de l'hébergement à la vulnérabilité et aux besoins évalués des jeunes migrants,*
- *Diversifier l'offre d'hébergement au regard des problématiques des jeunes et de leurs besoins réels matériels et moraux*
- *Privilégier toujours l'hébergement de type Maison d'Enfants, en collectif, pour les enfants les plus jeunes et/ou les plus fragiles dont on a repéré les difficultés par un accompagnement éducatif et social propre à la Protection de l'enfance, avec spécialisation des réponses aux besoins spécifiques*
- *Postuler la semi autonomie au moyen d'appartements partagés, avec mobilisation des bailleurs sociaux et des personnels spécialisés de la Protection de l'Enfance pour ceux des jeunes migrants dont on aura évalué l'autonomie réelle et la capacité à vivre hors d'un cadre collectif soutenant et sans étayage quotidien garanti par des adultes*
- *Ne recourir au dispositif hôtelier et à l'autonomie quasi complète (logement individuel, en diffus) qu'avec la supervision et un accompagnement au titre de la Protection de l'Enfance*
- *Mobiliser et contractualiser les financements nécessaires*

Recommandation 35

Élaborer un référentiel spécifique de la vulnérabilité

- *Procéder à un recueil des données des accompagnements par un observatoire national des pratiques de la Protection de l'Enfance*
- *Mettre en sécurité tout enfant en situation de vulnérabilité ou de danger*
- *Garantir la continuité du parcours d'accueil et d'accompagnement*
- *Garantir qu'il n'y ait aucune sortie « sèche » des dispositifs*

3. LES ACCOMPAGNEMENTS : SANTE, EDUCATION, FORMATION

3.1. *Accompagnement et accès à la santé :*

Basé sur le principe d'une Sécurité Sociale¹⁰¹, le système de santé français est conçu pour que chacun puisse avoir accès à des soins selon ses besoins, sans considération du niveau de revenus ou de contribution de la personne. Ce régime est géré par la Caisse Nationale d'Assurance Maladie. Ce système de santé constitue une protection universelle qui doit s'appliquer à toute personne sur le territoire national. On peut être affilié à la Sécurité Sociale par différentes voies. Cela concerne donc aussi les jeunes reconnus MNA. Chacun doit avoir accès à un système de soins. Toutefois, l'affiliation à la Sécurité Sociale par le biais de la CMU ou Couverture Maladie Universelle va présenter des avantages prépondérants uniquement pour les jeunes migrants reconnus MNA et pris en charge par l'ASE ; ceux qui sont déboutés de la minorité et exclus de la Protection de l'Enfance ne pourront solliciter que l'Aide Médicale d'État dans des conditions d'accès qui, faute de relai associatif ou bénévole, restent souvent complexes pour eux.

3.1.1. *L'accès aux soins médicaux*

Au terme des observations faites sur l'ensemble des dispositifs visités ou interrogés sur la totalité du territoire, l'accès à la santé et les prestations de santé sont manifestement garanties. La majorité des MNA pris en charge dans les dispositifs bénéficient d'un accès à la santé adapté en étant affiliés au régime de Sécurité Sociale.

En effet, les MNA protégés sont affiliés, comme tout autre mineur relevant de l'ASE et cela depuis la Circulaire du 8 septembre 2011. La Couverture Maladie Universelle Complémentaire, bénéficie à tout mineur relevant de l'ASE, les MNA ne faisant pas exception à cette règle.

Toutefois, il faut remarquer que l'article R4127-42 du Code de Santé Publique prévoit le recueil nécessaire du consentement des parents ou des représentants de l'autorité parentale aux fins de pratiquer des soins à une personne mineure. Or, comme nous l'avons

¹⁰¹ Ordonnances du 4 octobre 1945, n° 45-2250 et n°45-2259, et du 19 octobre 1945, n°45-2456.

déjà vu, les services de l'ASE ne sont pas délégataires de la représentation légale lorsqu'un mineur leur a été confié dans le seul cadre d'une ordonnance de placement en assistance éducative.

Le législateur, par l'article L1111-5 alinéa 2 du Code de la Santé Publique, prévoit à cet égard l'exigence du seul consentement du mineur lorsqu'il est affilié à la CMU. Les mineurs protégés du fait de leur prise en charge à l'ASE peuvent bénéficier de soins s'ils y consentent. Cet aspect peut néanmoins constituer un écueil tant en termes d'hospitalisation que de médecine de ville, où par habitude, si ce n'est précaution, les praticiens requièrent systématiquement l'accord des parents, sauf quand le pronostic vital est engagé ; il conviendrait donc de simplifier là aussi ce régime qui déroge à la règle et aux usages communs. De cette manière, l'ensemble des enfants protégés par l'ASE, bénéficieraient des mêmes droits et d'une procédure commune dans leur mise en œuvre.

Autre différence pouvant être remarquée, le manque de spécialisation des personnels de santé ou l'absence de services spécifiques dans les hôpitaux peuvent également entraver la capacité des MNA à bénéficier de soins de qualité même lorsqu'ils disposent du droit à la Sécurité Sociale. Si les principales métropoles et centres urbains d'accueil des MNA, comme Paris, Marseille, Toulouse, Lille, jouissent d'équipements hospitaliers spécialisés, de personnels habitués à travailler au contact de populations migrantes, en revanche, il n'existe pas forcément en tout autre point du territoire national des équipes médicales formées à l'accueil de jeunes personnes ne parlant pas ou peu français, présentant des symptomatologies relevant de polytraumatismes, de blessures physiques atypiques, ayant pu être occasionnées lors des parcours migratoires ou souffrant de pathologies parfois chroniques contractées dans les pays de départ des suites de l'absence de système de santé ou de vaccination.

Recommandation 36

Garantir l'accessibilité à la Sécurité Sociale pour tous les MNA et sans discrimination liée à l'origine nationale

Améliorer, par une harmonisation des règles, ce que confère une protection sociale en matière de santé pour l'ensemble des enfants relevant de l'ASE sans distinguer entre ceux qui bénéficient ou qui sont privés de la présence de leur famille.

Recommandation 37

Travailler le parcours santé dans une perspective de bien être

- *Structurer une prise en charge et un accompagnement spécialisé, avec intervention d'interprètes en cas de besoin*
- *Établir un carnet médical, pour assurer la continuité de la prise en charge et d'accompagnement: dépistage, vaccination, diagnostic d'éventuelles maladies chroniques, attention portée aux signes relatifs à l'équilibre psychique et aux traumatismes d'origines diverses*
- *Mobilisation structurée de la médecine de ville, et du recours à l'hôpital*
- *Assurer la liaison avec une activité physique et sportive*
- *Porter une attention particulière aux habitudes et à l'éducation alimentaire*
- *Éduquer à l'égalité femme-homme, à la sexualité à la santé reproductive, et à la contraception*

3.1.2. La prise en compte de la santé psychique

L'accès à la médecine de ville, à l'hôpital, doit permettre d'assurer tous les types de soins médicaux assez facilement garantis du reste. Nous relevons néanmoins que les troubles psychologiques et les symptômes post-traumatiques dont sont régulièrement l'objet les jeunes migrants ainsi que les facteurs susceptibles de les aggraver comme l'exil, l'isolement, la barrière linguistique font l'objet d'une prise en compte diversement assurée. Si la mesure éducative dont ils bénéficient est de nature pérenne, comme c'est le cas d'une OPP qui va confier le jeune jusqu'à ses 18 ans, celui-ci pourra dans certains cas être suivi et accompagné par des psychologues, un Centre Médico-Psychologique ou tout autre acteur de la santé spécialisée s'il relève de troubles psychologiques.

En revanche, la prise en compte des traumatismes de la migration et de la nature particulière des difficultés de ces jeunes lors d'un accueil d'urgence, durant l'APU voire de

la mise à l'abri, n'est que très partiellement abordée et se trouve traitée de manière hétérogène par des acteurs de terrains souvent démunis pour agir sur ce champ-là.

On peut donc relever que la temporalité des accueils, la qualité des prises en charge et leur inscription dans la durée sont des facteurs qui garantissent une prise en charge psychologique efficace et durable.

Certaines structures que nous avons visitées durant nos déplacements sont dotées d'un service spécifique avec un psychologue à temps plein, voire même d'un psychiatre, c'est le cas du L.A.O 95 situé à Taverny¹⁰² ; c'est un dispositif pour jeunes migrants ouvert et géré par la Croix Rouge dans le Val d'Oise. En d'autres endroits du territoire, ce sont des interventions ponctuelles mais régulières sous forme de prestations de services, de bénévolat, mais quelle que soit la forme, ce sont bien ces professionnels du champ de la santé mentale qui permettent un repérage des symptômes, et peuvent identifier les besoins spécifiques de ces jeunes migrants vulnérables, et ainsi procéder à leur l'orientation vers une prise en charge externalisée pour les troubles les plus graves en partenariat avec des services hospitaliers spécialisés.

Toutefois, dans d'autres situations, le suivi psychologique se fait rare faute d'intervenants internes, faute de moyens à mobiliser sur le territoire, parfois tout simplement par manque de professionnels, comme cela peut être le cas dans certains départements peu ou mal équipés.

¹⁰² L.A.O. : Lieu d'accueil et d'orientation pour les mineurs isolés ; Le LAO 95, géré par la Croix-Rouge française, est un service d'urgence pour les mineurs non accompagnés, a ouvert en septembre 2002.

Recommandation 38

Créer des équipes mobiles pour la prise en charge des troubles psychiques

Mobiliser les Agences Régionales de Santé aux côtés des services départementaux, des services de l'État, du secteur de la santé mentale et des associations pour prendre en charge par des traitements spécifiques des situations

- *De traumatismes liés à l'exil,*
- *De déracinement,*
- *D'éloignement familial,*
- *D'immersion dans un environnement culturel différent,*
- *De décompensations post traumatique,*
- *De difficultés vécues par les jeunes migrants au cours de leur parcours migratoire,*

Des moyens humains et matériels doivent être accordés pour mobiliser des Équipes Mobiles Ressources capables de traiter sans délai les cas complexes

Objectifs opérationnels

- *Recours à des interprètes de manière systématique.*
- *Recours à des plateaux techniques médico-sociaux: psychologue, psychiatres, soignants et personnels d'accompagnement social,*
- *Mise en place des équipes mobiles pouvant apporter aide, soin, conseil, soutien, et faire le lien avec les services de santé, médecine de ville ou hôpital, en cas d'urgence ou de difficultés aiguës puis assurer un suivi post urgence par des interventions ambulatoires.*

3.1.3. *Le parcours migratoire et son impact sur la santé*

Comme nous l'avons décrit précédemment, les mineurs qui sont signalés ou se signalent aux services publics de l'Enfance ou aux autorités font l'objet par le département d'une procédure de mise à l'abri, puis d'une procédure de détermination de l'âge si nécessaire. Pendant ce délai, devrait être mis en œuvre une visite médicale systématique pour s'assurer de l'état de santé du mineur, au plan somatique et psychique. Or, pour cette dernière, et notamment concernant le repérage du traumatisme lié à son parcours migratoire ou au vécu qui l'a précédé, les moyens diffèrent et la prise en compte de ce registre est inégalement assurée.

Avant leur arrivée en France, la plupart des MNA ont accompli un itinéraire migratoire en traversant parfois à pied plusieurs pays. Ils ont pu recourir à des passeurs, eux ou leur famille ont contracté des dettes importantes. Le déplacement migratoire dans ces conditions occasionne de multiples et importants traumatismes. Perçus souvent comme particulièrement résilients, ces mineurs ont néanmoins vécu des épreuves difficiles. Certains ont dû fuir leur pays en raison de menaces de mort sur leur personne ou leur famille, d'autres ont vu leurs parents se faire tuer, d'autres encore ont été victimes de trafics d'êtres humains. Les jeunes filles sont souvent prises dans des réseaux de proxénétisme, mais aussi les garçons. Si certains ont pu s'en sortir seuls, souvent pour d'autres c'est leur prise en charge par les services de protection de l'enfance qui leur permet d'échapper aux passeurs et de quitter ces réseaux.

De plus, les causes du départ vers l'Europe ou la France s'enracinent aussi dans des traumatismes liés à l'insécurité dans le pays d'origine, la guerre, les multiples menaces sur la population civile, autant d'éléments traumatisants pour un enfant comme pour toute personne.

Ces traumatismes entraînent des dommages psychiques liés à toutes les formes de violence morale ou physique subie. Ils génèrent un stress important chez les enfants dont les symptômes se manifestent par des troubles du sommeil ou de l'appétit, des crises d'angoisse, des formes d'anxiété chronique voire des dépressions. Il est alors nécessaire d'identifier leurs besoins pour une prise en charge psychologique qui permette de remédier

rapidement à ces dommages. Le mineur victime de traumatismes psychologiques doit pouvoir avoir accès à des soins et être suivi par un psychologue. Et dans le cas des mineurs étrangers, à des praticiens qui disposent aussi d'une connaissance multiculturelle. On voit bien la nécessité d'être affiliés à un régime d'assurance maladie : la CMU ou l'aide médicale de l'État peuvent par l'accès à des soins gratuits dans les centres médico-psychologiques, remédier à des états de fragilité pouvant causer d'autres type de désordres individuels ou sociaux dans les années suivantes.

C'est ce qui nous est rapporté du terrain : où soigner c'est guérir mais c'est aussi prévenir des difficultés individuelles et sociales à court ou moyen terme. Ces mêmes causes peuvent engendrer des états de mal être puis des rancœurs et entretenir une forme de ressentiment à l'égard des institutions d'accueil. Il n'est pas rare qu'ils engendrent chez des jeunes gens fragiles des passages à l'acte. Un MNA pris en charge à l'ASE aurait à priori accès plus facilement à des soins psychologiques qu'un MNA qui en est débouté.

On peut néanmoins repérer que les travailleurs sociaux en charge de leur accompagnement, n'ont pas été formés à la détection des signes de traumatismes psychologiques ou de stress post-traumatiques. Ces aspects de la santé chez un enfant ne font pas systématiquement l'objet d'une formation dans le cursus initial des éducateurs spécialisés. Pourtant les travailleurs sociaux qui accompagnent des MNA devraient être capables d'identifier les traumatismes liés au parcours migratoire et permettre ainsi de l'orienter vers des thérapeutes ou les centres médico-psychologiques (CMP). En pratique les symptômes sont souvent interprétés comme une difficulté à s'adapter au nouveau mode de vie, à sa famille d'accueil ou au foyer et à la culture française. Malgré leur bienveillance, les travailleurs sociaux bien souvent n'identifient pas les symptômes et ne les rapprochent pas de la dépression ou d'autre type de pathologies. Cet aspect constitue une limite à la protection de la santé des MNA par l'Aide Sociale à l'Enfance. Ainsi, selon les niveaux de formation des équipes d'accompagnement, et les projets d'accueil des structures, les MNA n'auront pas tous accès au même niveau de réponse en rapport avec leurs besoins et aux conditions de soins nécessaires pour obtenir une aide psychologique adaptée.

L'état de santé des MNA relève, comme celui des autres enfants, d'une dimension de santé publique. A ce titre, il doit constituer un axe prioritaire des politiques publiques afin de satisfaire les exigences de l'article 3§1 de la CIDE concernant l'intérêt supérieur de l'enfant. Pour mener à bien un projet de vie, l'état de santé est la donnée la plus importante avec l'accès à un hébergement stable, une alimentation de qualité et une scolarité. Il faut que l'enfant ait accès aux soins dont il a besoin pour son bon état de santé, au sens où l'entend l'organisation mondiale de la santé.

Recommandation 39

Qualifier l'ensemble des acteurs aux problématiques de santé des MNA

Former les travailleurs sociaux à la lecture des signes d'alerte et des symptômes cliniques pour une meilleure identification et prévention des troubles ou difficultés pouvant être liées à la question migratoire et aux troubles psychologiques du stress post-traumatique.

Il s'agit de former aussi les personnels hospitaliers et de santé, aux besoins et pathologies spécifiques des MNA ayant des parcours spécifiques et un isolement familial.

Un inégal accès aux soins, différences de traitements entre les mineurs

Pour ceux qui ont droit à une couverture maladie et à la sécurité sociale, l'accès aux soins est hétérogène. Les niveaux d'équipement des territoires, les pratiques à l'œuvre dans les départements ont des conséquences sur la protection de la santé des MNA. Des jeunes relevant de Conseils Départementaux différents, n'ont pas accès de la même manière au système de soin en raison des structures de santé existantes et de leur accessibilité, mais également du fait de la politique de ces départements et des opérateurs choisis pour mettre en œuvre leur politique enfance.

Les MNA bénéficiaires d'une OPP et pris en charge par l'ASE ont accès à des soins alors que ceux qui ont été déboutés de leur minorité en sont de fait exclus, en l'absence d'accès aux informations nécessaires ou à cause de la barrière de la langue. Ils sont rendus plus vulnérables par la maladie ou les traumatismes psychologiques. En réalité, tous ont droit aux mêmes soins médicaux. En effet la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE) prévoit bien que le système de santé existant soit applicable à tous les MNA présents

dans chacun des États signataires¹⁰³. Si, la CIDE garantit un droit à la Sécurité Sociale de tous les enfants à l'article 26¹⁰⁴, dans les faits l'accès à la santé n'a pas lieu de manière uniforme, les MNA ne sont pas éligibles au même panier de soins ni ne passent par les mêmes organismes.

L'accès à la santé en France peut se faire également sans condition de régularité du séjour. C'est le système de l'aide médicale de l'État prévu à l'article L251-1 du CASF¹¹⁰, qui conditionne l'accès à la santé pour les étrangers. Pour obtenir l'aide médicale d'État, le mineur doit être présent de manière ininterrompue en France depuis trois mois, ne pas avoir de titre de séjour et ne pas disposer de ressources suffisantes pour assurer ses soins médicaux.

Et en effet un assez grand nombre de MNA bénéficient de l'aide médicale de l'État. Ils ont été recueillis par des tiers aidants bénévoles, militants engagés, humanitaires, enseignants qui les accueillent directement à leur domicile pour leur prodiguer des conditions de vie meilleures. Ces jeunes devraient pouvoir bénéficier de la même affiliation que les MNA entrés à la protection de l'enfance. On parle aussi de tous ceux, réellement mineurs ou jeunes majeurs qui sont déboutés de leur minorité et qui viennent grossir les rangs des personnes en situation de précarité, logées dans des conditions non pérennes, voire insalubres et soumis aux aléas du quotidien qui augmentent leur fragilité et leur vulnérabilité.

Précisons que l'AME, ou aide médicale d'État, n'est qu'une aide à durée déterminée, valable un an. Sa temporalité ne vaut donc pas l'affiliation à la couverture médicale universelle où l'ensemble des soins médicaux de base sont pris en charge intégralement

Convenons également qu'un MNA débouté de sa minorité, malade qui souhaite mettre en œuvre l'aide médicale de l'État pour se faire soigner, prend le risque de faire connaître l'irrégularité de son séjour au personnel médical et administratif de l'hôpital et rend possible son identification, surtout s'il est visé par une obligation de quitter le territoire

¹⁰³ Article 24 alinéa 1 CIDE « Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services. »

¹⁰⁴ Article 26 alinéa 1 CIDE « Les États parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale. »

français (OQTF). Cette crainte devant la possibilité d'expulsion a des conséquences sur l'accès aux soins. Des mineurs malades ou qui ont besoin de soins d'urgence refusent de bénéficier de cette aide. De ce fait, même si l'accès aux soins est garanti par l'État, la peur de l'expulsion pour ceux qui ne sont pas pris en charge par l'ASE vient limiter la protection sociale quand bien même elle serait gratuite. Cela crée bien une distinction et entraîne donc une rupture d'égalité dans le traitement entre les MNA admis à l'ASE et ceux qui ne sont pas pris en charge pour divers motifs.

Les MNA déboutés de leur minorité et donc exclus de l'ASE doivent être destinataires d'une connaissance de l'aide médicale de l'État pour en bénéficier. Mais sans autre information ni lien avec des tiers bienveillants ou des associations militantes, comment savoir qu'il existe une aide médicale pour les personnes en situation irrégulière résidant en France ? Les informations diffusées sur les réseaux sociaux et les relations informelles d'entraide, permettent à des associations telles que la CIMADE de leur venir en aide, de leur expliquer l'existence de l'AME et comment y accéder. Ces associations conseillent les mineurs sur leur droit et peuvent les aider à remplir les formalités nécessaires pour en bénéficier, car ces démarches d'affiliation à l'AME se font sur dossier. On peut assez facilement comprendre que des mineurs allophones, sans information et dans certains cas ne sachant ni lire ni écrire n'iront pas faire ce type de démarches seuls.

Recommandation 40

Assurer la continuité de l'accès aux soins

Une information systématique sur le régime d'assurance santé et sur les modalités d'accès aux soins doit être donnée à tout jeune se présentant comme MNA.

En cas de non admission à l'ASE, les services sociaux ouvrent un accès à l'aide médicale de l'État.

Le suivi par des professionnels d'un service d'accueil des étrangers en France, serait donc nécessaire pour assurer un accès aux soins, un suivi épidémiologique et une prise en charge médicale.

3.2. *Droit et accès à la scolarité et à la formation*

3.2.1. *Droit et accès à la scolarité*

Quel est le meilleur levier pour l'insertion sociale et professionnelle ? L'École, en tant qu'institution garantissant et mettant en œuvre le droit à l'éducation qui est inclus dans de nombreuses dispositions aux échelons internationaux et nationaux, constitue comme pour tout enfant, le meilleur outil d'apprentissage, d'intégration et de promotion sociale.

L'instruction est obligatoire en France¹⁰⁵. C'est une exigence de la CEDH¹⁰⁶ et de la CIDE¹⁰⁷, qui ouvre pour tout enfant un droit à l'éducation. La CEDH le pose comme un droit fondamental. L'État français attache depuis la III^{ème} République une place importante à l'instruction. Il a rendu l'éducation obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans à l'article L131-1 du Code de l'éducation¹⁰⁸, et à l'article L111-1, il a érigé l'instruction comme une garantie et une priorité de la nation. Le Code de l'éducation ne fait aucune distinction en raison du sexe ou de la nationalité de l'enfant. La jurisprudence suit le raisonnement du législateur et des institutions internationales. C'est dans ce sens que le Tribunal Administratif de Poitiers¹⁰⁹ a établi que la situation d'isolement empêchant l'accès à une scolarité ou à une formation porte atteinte aux droits fondamentaux de la personne. Ainsi un MNA ne doit pas être privé du droit à l'instruction du fait qu'il est isolé sur le territoire français.

Cette obligation de scolarité sans discrimination d'origine ou de nationalité est rappelée dans une circulaire du ministre de l'éducation en 2012¹¹⁰. Celle-ci vise expressément les MNA et énonce que le statut migratoire et le parcours antérieur d'un mineur ne doit pas être pris en compte pour l'accès à la scolarité. Tous les MNA ne sont pas francophones ou locuteurs en français courant à leur arrivée. Leur instruction a dû être adaptée pour leur être favorable et utile. Une circulaire du 20 mars 2002 pose la nécessité d'une évaluation des connaissances afin de connaître le niveau et la maîtrise de la langue française,

¹⁰⁵ Loi du 28 mars 1882, n° 11 696, « Jules Ferry ».

¹⁰⁶ Article 2 du protocole additionnel n°1 CEDH, « nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. »

¹⁰⁷ Article 28 alinéa 1 CIDE « Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances ».

¹⁰⁸ Article L131-1 Code de l'éducation « L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans. »

¹⁰⁹ TA Poitiers, 12 juillet 2018.

¹¹⁰ Circulaire du 2 octobre 2012, n°2012-141, relative à l'éducation des allophones.

connaissance en lecture, écriture, mathématique et le niveau scolaire de l'enfant en général. Cette circulaire prend en compte le fait que le MNA peut n'être jamais allé à l'école, qu'il a un niveau scolaire très bas ou qu'il a pu abandonner l'école pour aller travailler.

Cette évaluation est opérée par les services du CASNAV¹¹¹, depuis la circulaire du 2 octobre 2012 qui précise ses missions. Il existe au moins un CASNAV par académie. L'évaluation détecte les savoir-faire dans la langue d'origine pour déterminer les points d'appui pédagogiques et orienter le mineur vers une scolarité répondant à ses besoins. Une seconde évaluation a pour but de connaître les projets du jeune et l'orientation possible. L'évaluation d'orientation scolaire peut se faire devant le CASNAV ou alors au CIO¹¹², centre d'insertion et d'orientation, et cela dépend du niveau de maîtrise de la langue française du MNA. S'il ne parle pas français ou très mal, l'évaluation se déroule devant le CASNAV mais s'il a une bonne maîtrise du français, elle aura lieu devant le CIO.

A la suite de ces évaluations, l'enfant est orienté vers une scolarité de droit commun ou plus spécifique en qualité de primo-arrivant. L'objectif des structures spécialisées et de l'éducation nationale est d'offrir une scolarité de droit commun à tous les MNA. La première étape consiste à s'appuyer sur des services d'enseignement dédiés afin d'atteindre un niveau scolaire et de français suffisants. Pour cela, ont été créées des classes allophones appelées les Unités pédagogiques pour les élèves étrangers arrivants (Upe2a). Ces classes spécifiques existent dès le niveau CP. Les enseignants FLE¹¹³ qui interviennent pendant le temps scolaire dans ces classes ou unités, enseignent le français aux enfants et permettent l'acquisition des connaissances nécessaires pour atteindre un niveau scolaire d'âge comparable. Une fois acquis les savoirs nécessaires, les enfants intègrent la classe la plus adaptée à leur âge. L'apprentissage du français se fait ensuite tout au long de la scolarité. Ce processus n'est pas particulier aux MNA, il est commun à tous les primo-arrivants mineurs, qu'ils soient ou non accompagnés de leurs représentants légaux sur le territoire français. On ne distingue pas selon la situation ou la vulnérabilité du MNA. Le système scolaire participe à sa manière d'une protection des MNA via le CASNAV et les classes

¹¹¹ Les CASNAV sont les centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés

¹¹² Les CIO : Centre d'Information et d'Orientation sont des lieux d'accueil, d'information et de conseil dédiés à l'orientation et à la formation tout au long de la vie

¹¹³ FLE : Français Langue Étrangère

allophones. Pour autant les enfants admis dans des écoles privées par le biais d'une association caritative ou humanitaire relèvent du droit commun sans avoir accès à ce dispositif pour les allophones, même s'ils ne parlent que peu ou mal français.

Les professionnels observent que la très grande majorité des MNA considèrent l'école comme une chance évidente et s'appliquent à réussir dans leur scolarité comme une de leurs priorités de leur projet migratoire en France. De ce point de vue, tous les témoignages des enseignants comme des responsables d'établissement et des employeurs qui les reçoivent en stage, s'accordent à valoriser ce public des jeunes migrants qui se présentent à leurs yeux comme particulièrement impliqués, respectueux des adultes et du système éducatif.

La scolarité des MNA est d'autant plus importante qu'elle constitue un facteur de réussite dans le projet migratoire. Elle conditionne l'ouverture d'opportunités professionnelles et une meilleure intégration sociale à 18 ans en matière d'emploi et donc de régularisation administrative. Elle est synonyme d'autonomie matérielle durable pour eux. L'institution et la communauté scolaire et éducative apparaissent bien mobilisées, l'ensemble des acteurs de l'Éducation Nationale pouvant se montrer très engagés même s'il existe quelques cas regrettables, sur certains points du territoire d'enfants restés sans affectation.

3.2.2. Droit et accès à la formation professionnelle

La scolarisation n'est pas la seule option possible face à l'obligation d'instruction des MNA. Au-delà de 16 ans, l'éducation n'étant plus obligatoire dans le cadre de leur prise en charge, les services ou les établissements de la protection de l'enfance dans lesquels ils sont admis, recherchent pour eux une formation adaptée, dans un lycée ou un centre de formation des apprentis afin qu'il se qualifie par l'obtention d'un CAP et puisse ensuite exercer un métier. L'accès à l'éducation et à des formations permet aux MNA de disposer des connaissances nécessaires pour exercer un métier en France et obtenir un titre de séjour. Le droit à l'éducation est protégé par les institutions internationales et n'a comme limite d'âge que celle de la CIDE qui s'applique aux personnes de moins de 18 ans et donc seulement pour les mineurs.

C'est pourquoi un MNA de 16 ans qui arrive sur le territoire français doit avoir accès à

l'instruction. Le code de l'éducation dispose que tout mineur de plus de 16 ans et qui n'a pas de niveau de formation suffisant, doit pouvoir l'atteindre. À cet effet, c'est là aussi le CASNAV qui est chargé de pratiquer une évaluation pour déterminer les attentes et l'orientation la plus favorable à l'enfant. Pour les MNA de 14 ou 15 ans qui n'ont pas été scolarisés dans leur pays d'origine et dont le projet est de travailler en France, le CASNAV a mis en place des classes de mise à niveau préalables aux CAP. Pour les autres, les inscriptions dans des établissements d'enseignement, en primaire, secondaire ou lycée sont nombreuses, mais la démographie des MNA montre qu'ils relèvent pour les deux tiers de la tranche d'âge allant de 16 à 18 ans. À ceux-là tout particulièrement, la protection de l'enfance offre le cadre d'une formation.

En effet à partir de 16 ans c'est la formation professionnelle qui s'avère déterminante. Pour les MNA qui sont « mandatés », leur priorité est de trouver un travail en France pour leur permettre ensuite d'envoyer de l'argent à leurs familles restées au pays. C'est pourquoi, un grand nombre expliquent rapidement qu'ils veulent travailler et non suivre un enseignement scolaire. Au demeurant l'engagement d'une scolarité est important pour l'obtention d'un titre de séjour. Elle permet de bénéficier d'un contrat jeune majeur quand le cursus engagé n'est pas terminé. Ce contrat donnera aussi accès à un titre de séjour salarié ou travailleur temporaire ou encore un titre de séjour étudiant. Si l'on considère la formation professionnelle, le choix s'offre de la voie directe ou de l'alternance.

La voie directe relevant d'un enseignement scolaire, confère au MNA un statut étudiant ; il pourra apprendre un métier sans avoir à obtenir une autorisation de travail. Dans le cas de l'alternance, le MNA qui veut suivre un apprentissage devra obtenir une autorisation de travail bien qu'il soit mineur. Cette autorisation concerne les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation qui sont proposés dans certaines formations et selon le type d'enseignement choisi. En effet dans ces deux types de contrat, le mineur signe un véritable contrat de travail avec un employeur pour son apprentissage et ne suit pas un simple enseignement scolaire comportant des périodes de stages non rémunérés. Le MNA est alors soumis au droit du travail applicable aux adultes étrangers.

L'autorisation de travail est alors demandée à la DIRECCTE qui ne peut la subordonner à l'acquisition d'un titre de séjour. De facto, la déclaration de minorité qui fait suite à la

détermination de l'âge permet au MNA de s'orienter dans une voie de formation professionnalisante. L'autorisation de travail est de plein droit quand le MNA est pris en charge par l'ASE.

La détermination de l'âge a des conséquences sur la facilité d'obtention d'une autorisation de travail mais aussi sur l'accès à l'éducation dans sa globalité. Les MNA qui ne sont pas pris en charge par la protection de l'enfance auront la possibilité d'intégrer une formation ou un établissement scolaire. C'est la problématique spécifique des jeunes majeurs pris en charge de fait par les enseignants, dont la DASES nous dit avoir dû créer un dispositif spécifique de 80 places à la suite de leur identification à Paris. Ce sont des jeunes qui sont arrivés par la scolarisation, et qui ont été accueillis directement par l'Éducation Nationale. L'envie d'aider et la primauté d'une forme de morale humaniste qui motive les enseignants pour les accueillir chez eux, crée néanmoins une discrimination dans l'accès au droit pour l'ensemble des jeunes qui ne sont pas intégrés à la Protection de l'Enfance.

Ces MNA sont épaulés par des collectifs militants et aidés par des associations pour leur hébergement ; dans ces conditions trouver et suivre une formation reste particulièrement difficile. Le milieu associatif caritatif ne dispose pas toujours des mêmes moyens que les services sociaux institutionnels et il ne peut offrir un niveau satisfaisant de protection à un MNA au regard des engagements internationaux.

La minorité d'un MNA a des conséquences civiles, centrées sur l'accès à la protection de l'enfance par l'entrée dans les services de l'ASE et l'accès à une scolarité et une formation. L'importance de la formation est bien intégrée par les MNA eux-mêmes, dans l'une des dimensions de leur projet migratoire et leur volontarisme rencontre souvent la mobilisation des professionnels qui les accompagnent dans leurs démarches. Ils sont orientés vers des dispositifs tels que les CFA, tout particulièrement ceux qui gèrent des filières professionnelles en tension : métiers du bâtiment, travaux public, boulangerie, cela vient également renforcer la procédure de régularisation et l'obtention d'un titre de séjour à 18 ans.

En effet, comme nous avons pu l'observer sur l'ensemble du territoire, la nature des formations suivies et des CAP obtenus, le sérieux de leur parcours, leur professionnalisation, conditionnent l'attribution des aides provisoires aux jeunes majeurs,

à l'instar du contrat EVA dans le département du Nord, (Entrée dans la Vie Active) et facilite, malgré les obstacles l'obtention d'un titre de séjour. Les jeunes accueillis et accompagnés dans les dispositifs que nous avons interrogés sont, pour la grande majorité, parfaitement conscients de la nécessité de réussir leur parcours scolaire et de formation pour bénéficier de garanties à leur majorité.

Si les choix et les orientations retenues sont la plupart du temps celles qui permettent d'exercer dans des filières et des métiers dits « en tension » et s'ils comportent une dimension stratégique de la part des professionnels socio-éducatifs comme des jeunes eux-mêmes, c'est parce qu'ils conditionnent bien souvent l'obtention d'un titre de séjour « Salarié » au moment de la majorité, en tout cas d'un titre autorisant une activité professionnelle à temps complet.

3.3. L'Accompagnement, levier pour l'insertion sociale et professionnelle

Dans le département du Nord, c'est le SDOMNA qui est le service gardien. Il assure donc la représentation des intérêts du MNA et à ce titre il est en charge de la signature des contrats d'apprentissage, en lien au préalable avec les services de la DIRECCTE qui valident la demande d'autorisation de travail.

Ce dispositif s'est mis en place pour centraliser la gestion administrative du dossier du MNA. Cependant, il laisse aux opérateurs associatifs la faculté de mener à bien les recherches de terrain pour aboutir à des mises en situation professionnelles, par le biais de stage, ou à la contractualisation d'un apprentissage avec un artisan, ou une entreprise.

La centralisation peut être une modalité d'organisation qui permet une plus grande efficacité dans l'aboutissement des démarches. Toutefois comme le soulignent les acteurs de la Sauvegarde du Nord, une homogénéisation est nécessaire, et à ce niveau seul le SDOMNA peut engager des protocoles avec la DIRECCTE pour faciliter le travail des associations.

Recommandation 41

Simplifier les procédures administratives

Organiser le Pilotage par un guichet unique pour faciliter le travail administratif des opérateurs ; un répertoire unique de pièces à fournir, identique d'une préfecture ou administration à une autre, guidé par un souci de simplicité et d'accessibilité, pour les MNA et pour les services concernés.

Difficulté et problématique de l'ouverture d'un compte bancaire

Cette difficulté est repérée de manière significative sur l'ensemble des territoires ; elle constitue un facteur de fragilisation des parcours des jeunes en les privant de l'effectivité du droit au compte. Elle crée une discrimination et une impossibilité à percevoir leur rémunération de manière ordinaire, ce qui génère retard incompréhension, tensions et difficultés matérielles.

Nous avons pu repérer les difficultés suivantes :

Ouverture de compte

- *Difficultés à connaître la liste précise des pièces et des justificatifs demandés pour ouvrir un compte,*
- *Différences des procédures et des pièces exigées d'un établissement bancaire à un autre,*
- *Non prise en compte des pièces ou documents comme :*
 - *L'attestation d'hébergement émanant d'une direction de MECS, comme justificatif d'adresse*
 - *La carte consulaire établie au nom du MNA, comme justificatif d'identité,*
 - *La carte professionnelle comme pièce justifiant l'identité du professionnel*
 - *La convention départementale (acte administratif) sur les actes usuels et non usuels*
- *Opposition d'un risque de blanchiment d'argent motivant le refus d'ouverture,*
- *Difficultés de disposer de 3 lettres de refus écrites pour faire une saisine Banque de France*
- *Difficultés à ouvrir le compte bancaire y compris quand la banque a été désignée par la Banque de France*
 - *Exemple : elle évoque alors des pièces complémentaires à transmettre ("legal opinion" s'agissant d'un document devant être renseigné par les parents du jeune au pays autorisant l'ouverture du compte avant 21 ans – âge de la majorité pour certaines nationalités)*

Fermeture de compte

- *Décisions unilatérales de fermeture de comptes bancaires en prévenant par courrier le jeune sans motif*
- *Difficultés pour le jeune pour récupérer son argent sur le compte fermé car il lui est demandé de fournir un nouveau RIB pour que la banque fasse un virement du solde du compte sur une autre banque : à titre d'exemple, un jeune ayant déposé 1200 € sur un compte Livret A sans moyen de paiement associé qu'il ne peut pas les récupérer faute de nouvelle banque bloquant les démarches de caution pour l'entrée dans un logement. Refus de la banque de transmettre l'argent en liquide.*

A la majorité

La liste des pièces demandées pour l'ouverture d'un compte bancaire différent selon les établissements bancaires. Certains ne demandent que le récépissé quand d'autres exigent le titre de séjour. L'attestation de résidence de moins de 3 mois émanant d'un foyer est parfois rejetée par l'établissement bancaire.

La voie qui a été choisie par les acteurs du Nord, administratifs et associatifs, consiste à « produire de la jurisprudence » en saisissant les voies de recours systématiquement : saisine du médiateur pour chaque banque sollicitée, recours sollicité auprès de la Banque de France, saisine du Défenseur des Droits, selon un même protocole pour que soit reconnu pour les MNA leur droit au compte comme énoncé par l'article L.312-1 du Code monétaire et financier « Toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, a droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix ou auprès des services ».

Pour la Sauvegarde du Nord interrogée sur l'accueil et l'accompagnement de nombreux MNA depuis quelques années, l'ensemble de la filière a été obligée de se mobiliser sur des secteurs jusque-là ignorés ou marginaux, avec l'appui des réseaux d'entreprises et d'entrepreneurs partenaires, d'artisans, de PME, pour favoriser et rendre possible l'insertion professionnelle des MNA. Bien sûr le constat de l'évolution des pratiques professionnelles s'accompagne aussi d'une amélioration du point de vue interculturel, de la prise en compte de la vulnérabilité, de la santé, et du logement. Mais c'est la nécessité

posée par la situation des jeunes à 18 ans, leur isolement sur le territoire, leur nécessaire régularisation et la solvabilité de leur parcours qui a mobilisé les équipes de terrain pour trouver des solutions pratiques à leur situation. Ce mouvement s'est accompagné d'une co-construction entre les départements et les associations, qui débouche sur un nouveau professionnalisme. C'est la qualité de la relation de coopération qui est génératrice d'amélioration des dispositifs et des pratiques.

Sur les territoires et dans l'environnement des lieux d'accueil et de prise en charge, on a constaté la mobilisation de bénévoles et l'engagement de la société civile, depuis les clubs sportifs en passant par l'implication des associations appartenant aux domaines aussi variés que la culture, le loisir, le soutien scolaire.

Ainsi, malgré la complexité des accompagnements et des situations des MNA, la diversité des vulnérabilités, les enjeux liés à une insertion professionnelle rapide sont tels qu'ils ont permis de forger une culture professionnelle et des formations renouvelées.

Recommandation 42

Capitaliser les bonnes pratiques

Capitaliser les bonnes pratiques et les intégrer aux parcours de formation des professionnels de l'accueil et de l'accompagnement des MNA en associant les opérateurs associatifs et les instituts de formation aux métiers du travail social à des actions conjointes. Ces actions peuvent se traduire par des journées de rencontres, des ateliers d'échanges entre professionnels, des colloques etc.

La situation dans le département de l'Ain, et le témoignage des Services de la Sauvegarde, permet de confirmer ce qui est observé ailleurs, à savoir que les MNA confiés, sont rapidement amenés à opter pour l'apprentissage. Ces choix sont dictés par la nécessité d'une formation qui étaye le projet migratoire et les chances de régularisation. Le relai d'un solide réseau d'employeurs rend possible comme la capacité d'accueil des CFA, la mise en situation des jeunes dans des filières comme la restauration, le bâtiment, la mécanique. Les professionnels eux-mêmes se félicitent des résultats.

Le territoire de l'Ain, dont une partie est constituée de bassins économiques où le secteur industriel est assez densément implanté, se caractérise par une forte demande de main

d'œuvre. L'accès des MNA au dispositif de formation, fait l'objet d'une plateforme Conseil Départemental - DIRRECTE- Chambre des métiers.

Du fait des flux d'arrivées de jeunes en 2018 et 2019, la DIRRECTE doit traiter un grand nombre de dossiers de demandes d'autorisation de travail et éprouve des difficultés à gérer et garantir des délais d'attente raisonnables.

Dans l'attente de l'autorisation donnée par l'administration de la DIRECCTE, c'est une convention de stage de « mise en situation professionnelle et d'évaluation » par l'employeur qui sert de cadre juridique. Mais au vu des nécessités des employeurs, de la motivation et de l'appétence des jeunes MNA pour leur formation, au bout de quelques semaines, les entreprises leur proposent un contrat d'apprentissage.

Dans une grande majorité de cas, l'obtention du CAP est une promesse d'embauche à l'issue de la formation. Cela permet pour ces jeunes d'envisager une perspective stabilisée.

Dans le Bas Rhin, les acteurs de terrain, et en particulier la Sauvegarde font un constat de difficulté dans l'accès aux établissements scolaires. La présence en nombre de ces jeunes a mobilisé l'ensemble des acteurs de l'enfance et de l'éducation. Les établissements de l'Éducation Nationale génèrent assez facilement des places et les attribuent aux jeunes (francophones et souvent précédemment scolarisés) nouvellement arrivés sur le territoire en vue de leur scolarisation. Les professionnels constatent que malgré leur entrée par la voie de l'enseignement général, ces jeunes rejoignent assez rapidement le domaine de l'apprentissage.

Concernant les élèves allophones, les dispositifs du CASNAV dans ce département dont les capacités ne sont pas aujourd'hui adaptées aux flux des arrivées des enfants étrangers allophones sont le maillon faible avant l'entrée dans la vie professionnelle. En effet, l'apprentissage de la langue française, par des enseignants spécialisés FLE est indispensable avant toute mise en apprentissage professionnel.

C'est pourquoi pour les professionnels de ce territoire, il faut identifier une phase de mise à niveau scolaire et d'appropriation de la langue dès l'accueil.

La nature dynamique de l'économie locale dans le bassin de Strasbourg et en Alsace permet d'envisager assez rapidement une insertion professionnelle notamment pour ces MNA. Il

existe de nombreux secteurs où des métiers sont réputés en tension, le secteur de la restauration, les métiers du bâtiment, la boulangerie. Pour cela des organismes de formation expérimentés doivent être mobilisés simultanément aux branches professionnelles, aux PME, aux artisans.

C'est d'abord à partir d'un réseau informel d'employeurs lié à l'activité des établissements de Protection de l'Enfance et des stages réalisés par des jeunes de l'ASE, que les liens avec le monde de l'entreprise et de l'artisanat s'est renforcé. Aujourd'hui les employeurs trouvent même bénéfice à la formation puis à l'embauche des MNA qu'ils privilégient pour leur dynamisme et leur capacité de travail. Aussi les professionnels sont attentifs aux conditions dans lesquelles ces jeunes travaillent, conditions respectueuses des normes et du droit. Les référents se disent vigilants sur le temps de travail et les conditions de travail de ces adolescents.

Recommandation 43

Lever les freins qui empêchent l'accès à l'emploi

Une convention entre les chambres de métiers, le Conseil Régional, la DIRECCTE et le Conseil Départemental favoriserait l'accès à l'emploi des jeunes MNA pris en charge, ce qui au terme des 18 ans, permettrait une autonomie matérielle à la sortie du Dispositif Protection de l'Enfance et sécuriserait le parcours du jeune.

Dans le département de l'Indre, les acteurs des prises en charge, des accompagnements et de l'insertion que nous avons consultés, ont pu nous expliciter la manière dont les MNA étaient accueillis et accompagnés.

Depuis 2019, la prise en charge est confiée à SOLIDARITE ACCUEIL, une Association gérant en tout premier lieu un CHRS dont les pratiques professionnelles n'étaient pas référées jusqu'alors avec les standards et formats d'intervention pratiqués en Protection de l'Enfance. L'équipe socio-éducative qui intervient auprès des MNA est composée notamment de Techniciennes d'intervention sociale et familiale (TISF), de conseillères en économie sociale familiale (CESF), de conseillers en Insertion Professionnelle (CIP), et de Moniteurs éducateurs. L'accompagnement physique des MNA se fait en journée de 7h30 à 22h30 et la nuit une protection assurée par vidéo surveillance.

Ce format de prise en charge amène un premier constat : il s'agit d'un dispositif différencié par ses contextes d'accueil, destiné aux personnes vulnérables adultes, (CHRS) et de méthodes d'interventions éducatives qui relèvent de la Protection de l'Enfance.

Le format des interventions et les formations initiales des professionnels, autant que la culture associative ont une influence directe sur les pratiques. Dans ce département, les accueils sont courts, pour un public dont une majorité de responsables départementaux s'accordent à voir comme autonome. Le public MNA âgés de 16 à 18 ans, est évalué comme autonome. Les sorties de l'ASE dans les faits, se pratiquent souvent bien avant la majorité, car le jeune est en apprentissage et dispose d'un logement en autonomie. Il n'y a pratiquement aucun contrat CJM qui soit signé dans l'Indre, pour les jeunes MNA devenus majeurs et leur sortie se font au plus tard à 18 ans.

C'est donc dans ce contexte que se déploient les stratégies d'intégration et les projets d'insertion et d'accès à l'emploi de jeunes migrants. Les choix et les initiatives d'accompagnement se heurtent à certaines difficultés que les acteurs locaux ont repérées : Concernant l'accès à l'Éducation Nationale, on constate qu'une fois évalués et admis à la Protection de l'Enfance ou réorientés dans le cadre de la cellule nationale, certains jeunes présents sur le territoire sont déscolarisés et ce pendant plusieurs mois, parfois durant une année scolaire entière, faute de place et d'orientation décidée par les services de l'inspection académique.

En revanche, du côté de l'administration de la DIRRECTE, elle a jusqu'ici permis d'accorder des autorisations de travail aux MNA qui en ont fait la demande, ce qui a eu pour conséquence de rendre plus fluide l'accès à la formation et au monde du travail. Les professionnels notent comme dans d'autres départements qu'ils doivent être vigilants puisqu'ils ont pu observer des cas limites concernant l'emploi de certains MNA.

Les CFA et la mission locale sont réactifs, ils prennent en compte assez favorablement la situation des MNA. Par voie de conséquence la grande majorité de ces jeunes, a donc été assez rapidement immergée dans la culture locale de ce territoire plutôt rural. Au niveau des acteurs professionnels et du tissu économique local, les MNA sont plutôt bien perçus par les employeurs qui les jugent volontaires et travailleurs.

3.4. *Limites des accompagnements vers l'emploi*

Les MNA doivent adapter leur projet migratoire lorsqu'ils en ont un et c'est souvent le cas, en composant avec des injonctions diverses, opposées ou discordantes, au nombre desquelles figurent : les projets des parents restés au pays qui ont facilité leur parcours, les positions de l'administration locale de l'Aide sociale à l'enfance, proactive ou agissant de manière légaliste ou minimaliste, les opportunités de formations ou d'accès à l'emploi qui préexistent au niveau du bassin de vie constitutif de leur territoire d'accueil.

Ils ont ainsi un chemin à se frayer comme sur une ligne de crête entre leurs goûts, leurs intérêts, et les priorités politiques et gestionnaires des pouvoirs publics.

Si l'on peut comprendre et intégrer dans une stratégie de projet d'inclusion que la question d'un emploi constitue le sésame d'une régularisation et donc qu'il faut dans un ordonnancement des priorités, s'accorder sur la nécessité d'une formation, on peut également faire le constat de ces nombreuses orientations contrariées dont les MNA sont l'objet.

En effet, la répartition nationale produit sans doute des difficultés en déplaçant un jeune arrivé en Ile-de-France dans un département de province, là où son projet initial était de rejoindre Paris, du fait de l'existence proche, d'un réseau de soutien et de compatriotes. Il arrive sans doute que le jeune accepte une orientation qu'il n'avait jamais envisagée comme moyen de poursuite sécurisée de son parcours.

C'est pourquoi la plupart des MNA adaptent leurs ambitions aux propositions de l'ASE quand une cellule centralise leur situation, ou aux dispositifs d'accompagnement qui ont noué des partenariats étroits avec le monde de l'entreprise quand ce sont eux qui sont en première ligne de l'insertion. Dans un tel processus d'ajustement les jeunes migrant doivent laisser derrière-eux leur ambition réelle et en adopter une adaptée le plus souvent aux métiers décrits comme « en tension ».

C'est de cette façon que l'exigence d'autonomie amène parfois les services d'accompagnement et l'ASE à valider certaines formations en CAP, peu prisées par les mineurs natifs ou régulièrement présents sur le territoire. Ces filières souvent en déficit de candidats comme nous l'avons observé, sont réappropriées par les mineurs étrangers qui

participent ainsi à leur survie ; voilà comment nombre de CFA ont été revivifiés par l'accueil des MNA dans leurs effectifs.

Lorsqu'ils sont en cours de formation professionnelle, ils ont la possibilité de travailler dans le cadre de contrats en alternance, en apprentissage ou lors de stages.

Toutefois l'obtention préalable d'une autorisation de travail délivrée par le Ministère du Travail est nécessaire. C'est donc la DIRECCTE, administration compétente en la matière qui instruit leur demande. Or, nous avons là encore constaté une hétérogénéité des pratiques. L'obtention de cette autorisation n'est pas garantie dans des délais raisonnables, elle peut donc compromettre l'entrée en formation des jeunes ayant essuyé un refus ou des retards. Sur certains territoires qui n'ont pas de flux significatifs de jeunes migrants, ces refus ou retards peuvent résulter d'une méconnaissance de la part des fonctionnaires instructeurs ou bien encore sur d'autres d'un manque de personnels pour assurer un traitement fluide des dossiers de demande.

Enfin, pour les MNA qui deviennent majeurs, la question de l'accès à l'emploi est intimement liée à celle de l'interdépendance de la formation suivie (et/ou obtenue), la poursuite sous une forme atténuée ou entière d'une prise en charge administrative ASE, la demande de régularisation et l'obtention d'un titre de séjour.

L'accès à l'emploi à 18 ans est exclusivement conditionné par l'obtention d'un titre de séjour et d'une situation administrative régulière, elle-même conditionnée par le suivi réel et sérieux d'une formation qualifiante. Or on sait que la majorité des MNA relèvent d'une admission à la Protection de l'Enfance après l'âge des 16 ans. C'est bien l'emploi qui constitue le sésame pour l'insertion. Malheureusement, en dépit de parcours de formation, de promesses d'embauche et d'emploi effectif, sur certains territoires peu ont la chance d'obtenir leur régularisation, même lorsque leur parcours de protection n'a pas été défaillant.

On doit s'interroger sur l'opportunité humaine et économique qui est ainsi manquée pour un territoire, tout autant que sur la bonne utilisation des crédits mobilisés pour l'accueil et l'accompagnement des MNA. Quand ils deviennent majeurs ils se heurtent à divers obstacles pour exercer un emploi. D'abord en raison d'une absence de titre de séjour, soit parce que celui qu'ils ont obtenu (titre étudiant par exemple) ne les autorise pas à travailler à temps complet, soit en raison de difficultés administratives, comme des délais d'obtention d'autorisations trop longs qui font donc échouer leur embauche.

1. UN ACCES LIMITE A LA REGULARISATION

1.1. *Les différentes catégories de titres de séjour*

Le CESEDA¹¹⁴ dispose à l'article L311-1 que « tout étranger âgé de plus de dix-huit ans qui souhaite séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois doit être titulaire de l'un des documents de séjour suivants »:

- 1° Un visa de long séjour, d'une durée maximale d'un an
- 2° Un visa de long séjour d'une durée maximale d'un an conférant les droits attachés à une carte de séjour temporaire ou à la carte de séjour pluriannuelle
- 3° Une carte de séjour temporaire d'une durée maximale d'un an
- 4° Une carte de séjour pluriannuelle, d'une durée maximale de quatre ans
- 5° Une carte de résident, d'une durée de dix ans ou à durée indéterminée,
- 6° Une carte de séjour portant la mention " retraité »

Un titre de séjour est donc requis pour toute personne majeure. Toutefois, ce titre n'est pas exigible, pour toute personne étrangère de moins de 18 ans. Ainsi tout mineur présent sur le territoire français, et ce quel que soit sa modalité d'entrée, régulière ou irrégulière, n'a pas besoin d'être titulaire d'un titre de séjour et ne peut donc pas être expulsé.

C'est cette impossibilité d'expulsion, même en l'absence d'un titre de séjour, qui constitue une première forme de protection des mineurs étrangers, même à minima. Elle offre un premier élément de sécurité. C'est pourquoi, un MNA qui a trouvé un hébergement, une scolarité et une situation stable en France ne peut être contraint de quitter la France.

Toutefois cette protection conditionnée expressément par la minorité, tombe dès la majorité.

A partir de ses 18 ans le MNA, même s'il a été régulièrement admis à la Protection de l'Enfance, s'il est dépourvu de titre de séjour, sera jugé en situation irrégulière. Il pourra

¹¹⁴ En droit français, le Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile ou CESEDA, est le code regroupant les dispositions législatives et réglementaires relatives au droit des étrangers.

donc faire l'objet d'une procédure d'éloignement du territoire. Par conséquent les démarches en vue d'une régularisation de la situation administrative d'un mineur isolé étranger devenu majeur doivent être entreprises « *dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire* »¹¹⁵.

Il existe de nombreux titres de séjour de courte ou de longue durée, avec une condition commune : que le demandeur ne constitue pas une menace pour l'ordre public.

Le MNA proche de ses 18 ans n'est pas concerné par les titres de séjour de courte durée. Ceux-ci ne sont délivrés qu'aux précédents détenteurs d'un premier titre de séjour pluriannuel qui a expiré. Les titres de séjour temporaires, valables un an, relèvent de cinq catégories : visiteur, étudiant, stagiaire, salarié et vie privée et familiale. Chacun de ces titres dispose de conditions propres pour être accordées. Toutes ces cartes exigent du demandeur une autonomie financière.

Dans la situation du MNA, seules trois autres cartes de séjours peuvent le concerner :

- **La carte de séjour « étudiant »** : Article L313-7. Le demandeur doit suivre une formation ou un enseignement et limite la possibilité d'occuper un emploi à 60% de la durée de travail annuelle.
- **La carte de séjour « salarié »** : Article L313-10. Le demandeur a une activité professionnelle, il est sous contrat de travail pendant la durée de son séjour en France.
- **La carte de séjour « vie privée et familiale »** : Article L313-11. Pour l'obtenir la personne qui en fait la demande doit, « disposer de ressources stables et suffisantes ainsi que d'une assurance maladie ». Pour ce calcul, « sont prises en compte toutes les ressources propres du demandeur et le cas échéant, de son conjoint ou parent » ; Les ressources de l'intéressé doivent être « au moins égales au salaire minimum de croissance mensuel et au plus, égales à ce salaire majoré d'un cinquième », article L313-11-1

Cette carte s'adresse aux personnes de plus de 18 ans résidant en France depuis leur minorité avec au moins un de leurs parents. Toutefois, ce texte précise expressément le cas

¹¹⁵ Articles L. 313-11 2°bis et L. 313-15 CESEDA



PARTIE QUATRE

LA PÉREMPTION DE
L'ACTION ÉDUCATIVE À 18
ANS ET LES ENJEUX DE
L'ORIENTATION : L'INTERET
DE LA REGULARISATION
ADMINISTRATIVE

1. Un accès limité à la régularisation

2. Les tensions entre l'accompagnement des projets des jeunes et la politique à l'égard des ressortissants étrangers

3. La complexité de la demande d'asile

des MNA. Le législateur autorise l'accès à la carte de séjour « vie privée et familiale » pour les MNA dans l'année de leurs 18 ans, à la condition d'avoir été admis et pris en charge par l'ASE avant leurs 16 ans. Les mineurs qui n'ont été pris en charge qu'après l'âge de 16 ans ne pourront pas prétendre à ce titre de séjour. Cela constitue une discrimination légale en fonction de l'âge d'arrivée en France. Le législateur motive cette différence sur le droit au respect de la vie privée et familiale défendu par l'article 8 de la CESDH. Ainsi, il considère qu'il est nécessaire d'avoir une présence d'au moins deux ans avant la majorité pour créer des attaches en France et y inscrire sa vie privée. Sans cette durée, la vie privée et familiale ne peut pas être établie en lien avec le territoire français et ne justifie donc pas la délivrance du titre de séjour.

Il existe aussi des titres de séjour de différentes durées. On retrouve les cartes de résidents pour une durée de 10 ans qui seront accordées en fonction de l'intégration du demandeur dans la société française. Elle ne peut pas être accordée à tout le monde et se restreint à une liste limitative de personnes, telle que le conjoint d'une personne française. Il y a également les cartes de résident permanents sans durée limitée, conditionnées au respect des valeurs républicaines et à la bonne intégration dans la société. Ce type de carte ne peut être accordée qu'à l'expiration d'une carte de résident et sa délivrance est soumise au pouvoir discrétionnaire du préfet. Les MNA n'auront pas réellement la possibilité de demander un titre de séjour de longue durée, la condition d'intégration dans la société étant rarement remplie.

1.2. La question de la représentation légale du mineur pour la régularisation

Le MNA effectivement mineur ou reconnu comme tel, est donc incapable juridiquement. Il ne peut pas procéder seul aux formalités administratives et doit bénéficier de la représentation et de l'assistance d'un adulte responsable. Dans la plupart des cas observés, quand il est admis à l'ASE, ce sont les travailleurs sociaux qui l'aident à accomplir toutes les démarches pour l'obtention d'un titre de séjour. Ces compétences d'accompagnement sont actives chez les professionnels de terrain qui ont agrégé des éléments de connaissances

dans leur pratique, ou ont été récemment formés à ces procédures. Il peut s'agir aussi dans certains cas, de juristes spécialisés qui ont été recrutés au sein des équipes pluridisciplinaires des dispositifs spécialisés pour les MNA. Cette compétence peut être exercée directement à partir des Services ASE du Conseil Départemental ou d'un service spécialisé, elle peut également être remplie par les opérateurs associatifs qui mettent en œuvre les prises en charges de ces jeunes tant sur le volet de la vie quotidienne que celui des démarches administratives dont fait partie la demande de régularisation et l'obtention d'un titre de séjour. Mais, pour cela, encore faut-il que la formation de ces professionnels permette d'appréhender l'ensemble des paramètres : la réglementation, son application dans le contexte local, la diversité des pratiques et modalités des autorités consulaires des pays d'origine au regard de l'émission d'une carte consulaire, d'une attestation d'État civil etc. Les procédures administratives en droit des étrangers sont complexes du seul fait de l'existence d'un grand nombre de titres de séjour. Le travailleur social doit pouvoir identifier le titre de séjour auquel peut prétendre le MNA en fonction de sa situation.

Si, l'obtention d'un titre de séjour est possible pour les mineurs relevant de la protection de l'enfance, toutefois, l'ASE devrait avoir reçu au préalable une délégation de l'autorité parentale par le JAF agissant en qualité de juge des tutelles pour pouvoir effectuer les formalités au nom du MNA.

En l'absence de cette délégation, c'est l'autorité parentale qui prévaut. Or, les parents n'étant pas présents sur le territoire français, ils ne pourront effectuer les formalités administratives. Dans la réalité bien souvent, nous voyons s'installer ici une zone grise où pour garantir l'intérêt du mineur, bien souvent sont passées outre les prérogatives parentales, ce qu'une tutelle systématique aurait pour mérite d'éviter et de rendre plus lisible les compétences de l'ASE en matière de suppléance familiale et d'autorité parentale. Il est donc important pour un MNA pris en charge par l'ASE qu'une délégation de l'autorité parentale ait été prononcée en faveur de l'ASE et que les travailleurs sociaux soient convenablement formés au droit des étrangers.

C'est en effet un accompagnement qui demande une technicité particulière. Il articule les domaines juridiques et administratifs du droit des étrangers. Les travailleurs sociaux ont-ils

pour autant tous reçu une formation sur les pratiques qu'impliquent la mise en œuvre du CESEDA? Cette technicité requiert un niveau de compétence particulier au vu de la complexité du droit et des démarches administratives à accomplir, mais aussi des hétérogénéités constatées au regard des diverses pratiques en cours selon les préfectures. Les démarches en vue de l'obtention d'un titre de séjour sont à entreprendre auprès de la Préfecture du lieu de résidence ou de placement du jeune. Pour le jeune, comme pour ses référents socio-éducatifs, qui l'accompagnent dans ses démarches, il conviendra de préciser expressément le juste fondement du titre de séjour visé en référence à l'article du CESEDA sur lequel repose sa demande de régularisation.

Cela nécessite pour les éducateurs de travailler avec les jeunes accompagnés à une explicitation des contraintes juridiques et d'articuler des éléments de stratégie dans les démarches à entreprendre. Autrement dit, il faudrait travailler dans l'individualisation du parcours alors que les contraintes du quotidien sont souvent appréhendées de manière collective, les jeunes pouvant être ramenés à leurs origines, pays, ethnie, langue, religion...Or, le sujet de la régularisation du séjour se pose en des termes individuels et personnels et il convient de réexaminer chaque situation de manière singulière. La précision dans la détermination des cas, des situations, des temporalités, des dates à respecter, des démarches à accomplir constitue le gage de leur succès, surtout dans un environnement où malgré des règles administratives pourtant valables sur l'entièreté du territoire national, des pratiques locales viennent amender telle ou telle partie du processus de régularisation.

1.2. Des démarches de régularisation complexes dans l'accompagnement du jeune

Il existe un grand nombre de titres de séjour qui chacun répond à des conditions spécifiques. L'articulation entre tous ces titres est très complexe. Le MNA doit être accompagné pour ne pas se tromper. Il faut qu'il ait accès aux informations utiles et qu'il puisse identifier la carte de séjour à laquelle il peut prétendre afin de ne pas perdre de temps à faire des demandes pour un titre de séjour qu'il ne peut pas obtenir. Un MNA isolé aura du mal à comprendre la procédure et les différences entre les types de séjour, aussi celui qui n'est pas pris en charge par l'ASE aura plus de mal à accéder à une carte de séjour, il ne

pourra obtenir qu'une carte de séjour « salarié » ou « étudiant ». Il a besoin des associations pour l'aider dans ces démarches. En revanche les MNA pris en charge par l'ASE avant 16 ans pourront prétendre aux mêmes titres de séjour mais aussi à la carte de séjour « vie privée et familial ». Ils ont donc plus de chance d'obtenir la régularisation de leur situation en France, au moins pour un an. De plus, ils auront l'appui des travailleurs sociaux, même si ces derniers ont besoin d'une formation importante pour comprendre la procédure et les spécificités de chacun des titres.

L'accès à un titre de séjour ne se fait pas de la même manière pour tous les MNA, il existe des différences de traitement. La protection des mineurs est mise à mal par le droit des étrangers. La difficulté pour régulariser le séjour des mineurs influence lourdement le maintien d'un accompagnement, difficulté encore accrue si la majorité est atteinte pendant une demande d'asile. On constate selon les territoires, des exercices inégaux dans l'accès au droit et aux régularisations.

Trois cas de figures émergent : celle des jeunes pris en charge par l'ASE avant leurs 16 ans, celle des jeunes qui ont été admis après l'âge de 16 ans et enfin celle des jeunes dont l'évaluation a conclu à leur majorité.

Recommandation 44

Simplifier les démarches administratives d'accès au droit au séjour

Pour instruire la régularisation, il faut que les services de la préfecture retiennent l'âge du jeune à son arrivée sur le territoire, ou à défaut celui de la première demande de placement, l'âge d'admission à la protection de l'enfance étant souvent moins favorable.

1.2.1. Les enfants pris en charge à l'Aide Sociale à l'Enfance avant 16 ans

Lorsqu'un enfant mineur étranger et en situation d'isolement a été admis avant l'âge révolu de 16 ans à l'ASE, si les conditions d'une scolarité ou d'une formation professionnelle sont remplies, si sa formation à la citoyenneté et son insertion dans la société française peuvent être attestées, tant du point de vue de l'effectivité des liens qui ont commencé à se nouer dans son environnement, de son inscription dans des instances locales, sportives, d'animation ou culturelles, la fréquentation d'un réseau d'amis, sont autant d'éléments tangibles venant en appui d'une intégration en marche, alors il lui sera possible de demander un titre de séjour portant mention "vie privée et familiale". Cette carte délivrée au titre de l'article L. 313-11 donne droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

Toutefois, le CESEDA n'exclut pas la faculté de solliciter différents titres de séjour à l'occasion d'une même demande, mais il faut en préciser le rang de priorité. De cette manière un MNA bénéficiaire d'une mesure d'Aide Sociale à l'Enfance avant ses 16 ans peut demander, à titre principal, un titre de séjour portant mention "vie privée et familiale" sur la base de l'article L. 313-11 2bis¹¹⁶ du CESEDA mais à titre subsidiaire, un titre de séjour portant la mention "salarié" sur le fondement de l'article L. 313-15¹¹⁷.

S'il remplit les conditions de l'article L. 313-11 7° du CESEDA, un titre de séjour mention "vie privée et familiale" pourra lui être délivré, et c'est seulement à défaut que la préfecture étudiera sa demande de titre de séjour mention "salarié" sous l'angle de l'article L. 313-15 du CESEDA.

Quel que soit le titre de séjour sollicité, des pièces sont exigées à l'appui de la demande.

L'article 313-11 7° prévoit que : « les liens personnels et familiaux en France sont appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des

¹¹⁶ Article L. 313-11 du CESEDA : 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 : 2bis 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. 313-2 n'est pas exigée ;

¹¹⁷ A titre exceptionnel et sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire prévue aux 1° et 2° de l'article L. 313-10 portant la mention " salarié " ou la mention " travailleur temporaire " peut être délivrée, dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire, à l'étranger qui a été confié à l'aide sociale à l'enfance entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans et qui justifie suivre depuis au moins six mois une formation destinée à lui apporter une qualification professionnelle, sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de cette formation, de la nature de ses liens avec sa 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.

conditions d'existence de l'intéressé, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine. »

Pour les jeunes pris en charge avant 16 ans, la délivrance de ces titres ne devrait pas poser question, outre leur traitement soumis à un formalisme exigeant et la production des pièces et documents indispensables lors du dépôt d'une demande de régularisation. Nous constatons que certaines préfectures acceptent le dépôt de dossier de demande de titre quelques mois avant les 18 ans du MNA concerné, c'est le cas des Préfectures des Hauts de Seine ou du Nord, tandis que d'autres ne commenceront à instruire la demande qu'à compter des 18 ans, en se basant sur une lecture stricte des textes réglementaires, c'est le cas de la préfecture du Bas-Rhin. Dans ce département, les observateurs notent que les jeunes sont mis en difficulté de manière intentionnelle : « Les accueils sont tout sauf chaleureux. La situation s'est dégradée, il y a des positions irrespectueuses des agents qui aggravent l'aléatoire d'une politique publique ». « La Préfecture bloque la délivrance de titre de séjour ou délivre des titres étudiants qui ne permettent pas de travailler ».

Le Conseil Départemental du Bas-Rhin, s'il ne déploie pas une politique d'accueil inconditionnel à l'égard des jeunes migrants, s'applique au respect du droit. En 2019, devant les retards considérables pris dans le traitement en préfecture des dossiers de régularisation des MNA qu'il avait en protection, ce Conseil Départemental a décidé d'autoriser, à titre exceptionnel des signatures en grand nombre de contrats jeunes majeurs, bien au-delà des décisions relevant du cas par cas. Cette décision a été prise pour des motifs relevant plus de considérations humanitaires que des besoins d'éducation ou d'accompagnement à l'autonomie, pour plus de 60 MNA devenus majeurs et très en difficulté avec la préfecture quant à leur régularisation administrative.

Ces jeunes avaient été admis règlementairement à l'ASE, puis accompagnés par les dispositifs de prise en charge. Ils étaient, selon les acteurs impliqués, fortement mobilisés et insérés dans des parcours professionnels et d'apprentissage. Mais, une fois déposées leurs demandes en préfecture, ils n'étaient pas régularisés. Ni l'obtention d'un titre « vie privée vie familiale », ni a minima la délivrance d'un titre « salarié », voire « étudiant » ne leur était accordé. Sans autorisation de travail, alors même qu'ils donnaient toute satisfaction dans le cursus d'apprentissage et à leur futur employeur et que leur parcours d'insertion

était solvable, à défaut de cette décision honorable et réaliste du Conseil Départemental, ils seraient venus grossir les rangs des personnes en situation de grande précarité et de vulnérabilité. Les dépenses publiques menées au sein de la Protection de l'Enfance durant plusieurs mois constituent de véritables investissements sociaux et humains. Elles conditionnent l'entrée sur le marché du travail et la vie active, l'insertion professionnelle et donc en grande partie l'inclusion dans la société d'accueil de ces jeunes.

1.2.2. Les mineurs pris en charge à l'Aide Sociale à l'Enfance après 16 ans

Dans le cas des jeunes MNA admis à l'Aide Sociale à l'Enfance, après l'âge de 16 ans et à plus forte raison, pour ceux qui sont reconnus mineurs passés 17 ans au moment de l'admission, nous observons de grandes difficultés dans l'obtention d'un titre de séjour « vie privée et familiale » du fait que la condition de l'article 313-11 7° relative aux liens personnels et familiaux en France est soumise à l'appréciation souveraine de la préfecture. Ce sont donc des titres portant autorisation de travail qui seront plutôt visés par les travailleurs sociaux qui accompagnent ces jeunes.

Une pluralité de cas de figures peut ainsi être observée, il en va du cas des préfectures qui ne délivrent que peu de titres de séjour alors qu'un Conseil Départemental mobilise des ressources importantes pour l'intégration des jeunes personnes prises en charge. Certaines préfectures développent des politiques moins ouvertes aux questions migratoires et à l'intégration socio-économique des jeunes migrants, d'autres gèrent de manière anticipée pour éviter des effets de guichet indésirables. Ces divers aspects en se combinant concourent à une grande hétérogénéité dans le traitement des situations administratives. Il en découle des conséquences immédiates sur les personnes concernées, les professionnels et les dispositifs d'accompagnement.

Les territoires sur lesquels les jeunes MNA sont accueillis mettent en lien des acteurs du monde de l'éducation, des PME et TPE, des chambres de métiers, de l'artisanat, du commerce de proximité, des associations sportives et culturelles. Ces échanges, ces liens qui se créent entre les services éducatifs et le monde du travail et des entreprises, ces passerelles qui s'établissent ou se renforcent entre les organismes de formation et

l'emploi local, les services sociaux et les acteurs économiques, constituent de véritables investissements et des leviers qui participent au développement économique local.

Dans le Département du Var en 2019, les dispositifs spécialisés ont accompagné plus de 60% de MNA de nationalité guinéenne. Dans leur cas, une analyse défavorable des documents d'identité qu'ils produisent a pour conséquence la non-délivrance d'un titre de séjour par la Préfecture.

Sur les derniers mois de 2019, la préfecture du Var n'a délivré que 10% de titres de séjour. Ce qui signifie que pour 9 jeunes sur 10, au moment où prend fin leur prise en charge, sans titre de séjour, ils sont destinataires d'une OQTF alors qu'ils auraient souhaité rester en France.

Le projet migratoire de ces jeunes demeure central et en cas de refus de régularisation, leur volonté consiste à rechercher des moyens d'existence. Cela passe d'abord et malgré tout par le travail, et s'ils n'arrivent pas à travailler de manière déclarée, ils se tournent parfois vers des sources de revenus illégales, la participation à l'économie parallèle des quartiers touchés par le trafic de drogue et tombent dans la délinquance

Une fois sortis de la Protection de l'Enfance et exclus de toute situation légale, ces jeunes ne peuvent compter que sur des réseaux de connaissances qu'ils ont tissés durant les premiers temps de leur séjour. Ce sont là des réseaux relationnels réconfortants, d'entraide informelle, mais ils n'évacuent pas un fort risque de précarité et d'errance.

Le rôle de l'État est de contrôler, réguler, les flux migratoires. Malheureusement, la précarisation des jeunes migrants entraînée par le refus de leur régularisation n'est pas prise en compte. Le maintien de leur projet migratoire, les conduit à rester sur le territoire puisqu'ils souhaitent rester en France, cela se fait au risque d'aggraver leur précarité et de tomber entre les mains de personnes maltraitantes qui vont les exploiter.

A cela s'ajoute le phénomène de l'errance forcée de ces jeunes. Ils vont quitter le département pour en gagner un autre voisin où faute de point de chute fiable, ils ne peuvent s'installer. Ils reviennent donc vers les lieux qui leur sont plus familiers, proches de leur ancien dispositif d'accueil, puis sans solution, ils partent vers Paris. Certains continuent leur parcours en Europe.

1.2.3. *La non reconnaissance de la minorité*

Les MNA déclarés majeurs par le département ne sont pas éligibles à une admission à la Protection de l'Enfance, ils devront procéder seuls aux formalités. Avec la montée en charge du recours au fichier AEM, appelé aussi fichier biométrique, d'appui à l'évaluation de la minorité, départements et préfectures coopèrent pour déterminer l'âge des jeunes migrants. Dans les départements où la déclaration de minorité ou de majorité est inscrite dans le fichier, la préfecture respectant la décision du département instruira la demande de titre de séjour en fonction des données figurant au fichier. Les demandes de régularisation seront peu suivies d'effet, du fait d'une majorité avérée. La difficulté pour ces MNA déclarés majeurs est plus grande, car ils sont souvent ignorants de la procédure et du choix du titre de séjour. L'exclusion du système de protection de l'enfance est automatique quand le jeune migrant a été déclaré majeur par le département ou par une décision du juge pour enfant. De ce fait aucun contrat jeune majeur ne lui est proposé quand l'examen de l'âge conclut à la majorité. Si le MNA est dans la procédure de mise à l'abri de département, il va en sortir immédiatement et le jeune se retrouve à la rue. Il arrive aussi que ce dernier soit en réalité mineur, la détermination de l'âge ayant abouti à un résultat erroné. Les MNA qui sont dans ces situations ne seront pas pris en charge. Actuellement la mise en œuvre du fichier biométrique et le recoupement de l'information devrait entraîner des obligations de quitter le territoire français (OQTF) avec mise en œuvre immédiate.

Le jeune majeur reçoit une convocation à la préfecture pour un premier rendez-vous. Ce rendez-vous devrait conduire à une OQTF. En fait le jeune ne se rend pas au rendez-vous pour ne pas être expulsé et rejoint des réseaux associatifs. Dans la plupart des départements, il existe des collectifs informels ou des associations militantes qui se sont données pour objet l'aide et le secours des MNA. Il existe aussi des acteurs à vocation humanitaire au plan national, tels que le secours catholique pour l'hébergement, la CIMADE pour l'accès aux droits. Ces associations sont en lien étroit les unes avec les autres afin que les MNA puissent être reconnus mineurs, qu'ils intègrent des dispositifs de protection et obtiennent une formation afin que leur parcours débouche sur une régularisation.

L'exclusion des MNA déclarés majeurs a pour conséquence la suppression des droits. On note, par exemple, qu'un jeune qui n'a pas d'hébergement et doit dormir dans la rue, n'a pas accès au 155 puisque c'est un service d'urgence réservé aux adultes, aussi le MNA se fait volontiers passer pour un adulte afin d'obtenir un hébergement. Selon les départements, le 115 accepte de prendre en charge des MNA exclus de la protection de l'enfance. Il faudrait, comme le demande la Croix Rouge, prévoir une obligation de mise à l'abri des jeunes qui font un recours pour contester la décision de refus de minorité.

Au-delà d'une harmonisation des pratiques en matière de mise à l'abri, en amont et pendant l'évaluation, il est nécessaire d'organiser un hébergement pour les jeunes déclarés majeurs et engagés dans une procédure de recours. En effet dans certains départements, le taux de reconnaissance de la minorité en deuxième instance, - après recours - atteint des proportions très élevées (plus de 50%). Ce qui implique que de nombreux enfants sont laissés à leur propre sort durant la durée du recours, celui-ci pouvant atteindre plusieurs mois.

Un autre problème directement issu de la non reconnaissance de la minorité crée une situation très particulière que certains appellent « les *mijeurs* », c'est-à-dire des jeunes qui ne sont reconnus ni majeurs, ni mineurs. À Paris et dans quelques autres départements qui ne mettent pas en œuvre le fichier AEM, les autorités préfectorales refusent qu'un jeune effectue une demande en nom propre sans être accompagné d'un représentant légal lorsque l'évaluation sociale est défavorable. La préfecture ne prend donc pas en compte les documents du jeune qui postulent sa minorité et s'appuie uniquement sur l'évaluation sociale de l'ASE.

Si le Procureur suit la décision de majorité du département et ne désigne pas un administrateur ad hoc, le mineur qui ne dispose pas de représentants légaux ne peut agir devant les autorités administratives comme devant les autorités judiciaires. Il ne peut donc pas faire la demande d'un titre de séjour. Cette situation paradoxale, de « ni mineur ni majeur » augure des difficultés de traitement selon que le département suit sa propre politique.

Pour l'ensemble des situations des jeunes reconnus majeurs, nous observons sur le territoire national une variabilité dans les traitements et une hétérogénéité des pratiques qui génèrent des inégalités selon que l'on soit dans un département ou un autre.

Recommandation 45

Qualifier les acteurs par des formations interprofessionnelles sur l'effectivité des droits au séjour

- *Les jeunes migrants, passés par les services d'évaluation, déboutés de la reconnaissance de leur minorité et de facto exclus de la protection de l'enfance, pourraient être orientés via la MMNA vers l'OFPRA pour une admission à la protection subsidiaire*
- *Garantir une orientation effective des jeunes majeurs et de ceux qui ne se réclament plus MNA vers les dispositifs existants de soutien aux jeunes adultes en situation de précarité*
- *Garantir le bénéfice de toutes les mesures de protection et des droits afférents pour les jeunes continuant à alléguer leur minorité jusqu'à l'existence d'une décision judiciaire motivée et l'épuisement des voies de recours*
- *Garantir le droit à l'information des jeunes qui font face à des difficultés dans la reconnaissance de leur statut et de leurs droits.*

1.2.4. *L'expulsion : un acte juridiquement impossible mais constaté*

La minorité constitue un avantage important en droit des étrangers. L'article L311-1 CESEDA précise que « *tout étranger âgé de plus de dix-huit ans qui souhaite séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois doit être titulaire d'un titre de séjour.* ». Cet article démontre la nécessité d'un titre de séjour pour tous les majeurs. À contrario, toute personne étrangère de moins de 18 ans n'a pas besoin d'un titre de séjour. De ce fait, tout mineur présent sur le territoire français ne doit pas être titulaire d'un titre de séjour et ne peut pas être expulsée. Le texte portant l'obligation de titre de séjour et la possibilité d'expulsion limitée aux seuls majeurs ne fait aucune différence entre les mineurs accompagnés de leurs représentants légaux et les MNA. Peu importe la situation du mineur, il a le droit de séjourner en France sans autorisation. Il existe ainsi une égalité de tous les mineurs face à l'impossibilité d'expulsion.

Si en droit l'impossibilité d'expulsion est une protection pour les MNA puisque mineurs, la détermination de l'âge en constitue une limite. En effet comme nous l'avons observé, l'examen de l'âge qui est produit par le Conseil Départemental ou la préfecture du département, contient une marge d'erreur qui porte préjudice à un mineur déclaré majeur, quelle que soit la méthode utilisée. C'est ainsi, qu'en dépit de sa minorité, un jeune migrant peut faire l'objet d'une OQTF.

La situation irrégulière est une situation qui touche beaucoup de mineurs et notamment de nombreux MNA. C'est le cas d'un enfant arrivant seul par un réseau de passeurs, au terme de son propre parcours migratoire, ou encore celui d'un enfant séparé de ses parents qu'il suivait dans leur parcours migratoire.

Il faut entendre que l'impossibilité d'expulsion des mineurs est liée à leur état de vulnérabilité. Enfants, ils sont vulnérables du fait d'une immaturité et d'un développement inachevé. Ils n'ont pas de capacité juridique et ne peuvent se protéger eux-mêmes. C'est pourquoi, les mineurs doivent toujours être protégés qu'ils soient de nationalité française ou étrangère. Cette protection sans distinction découlant notamment de la CIDE ne doit pas s'appliquer uniquement dans le cadre de la protection de l'enfance. La protection des mineurs doit exister dans tous les domaines du droit ayant un lien avec les enfants.

L'impossibilité de les expulser même en l'absence d'un titre de séjour constitue une forme minimale de protection de ces mineurs.

A plus forte raison, un MNA qui a trouvé un hébergement, une scolarité et une situation stable en France ne devrait pas être forcé à quitter la France. L'impossibilité d'expulsion offre une protection minimale et constitue un premier élément de sécurité.

L'article 21-12 du Code Civil¹¹⁸ ouvre la possibilité pour un enfant d'acquérir la nationalité française. Il permet un accès à une protection accrue à certains MNA qui pourront obtenir la nationalité française avant leur majorité ou à leur majorité leur permettant de rester en France et de ne pas être expulsé. Dans ce cas, il faut que ce mineur ait été recueilli par décision de justice par une personne physique et de nationalité française ou les services de l'ASE. La nationalité sera acquise après un délai de 3 ans. Cette condition de durée limite l'acquisition de la nationalité française, tous les MNA ne pouvant y prétendre. En effet, pour passer trois ans à l'ASE de manière continue, le jeune doit avoir été pris en charge avant ses 15 ans.

La majorité des MNA arrivant en France après l'âge de 16 ans, cette ouverture de droit ne concerne qu'une partie d'entre eux. De plus, toute rupture de parcours pourra entraîner une caducité de cette faculté. En cas de fugue, en cas de départ pour un autre département et en cas de nouvelle admission à l'ASE, la discontinuité du parcours ne permettra plus la demande de nationalité. Il est donc particulièrement important de lutter contre les ruptures de parcours.

Pour les autres MNA arrivés à leur majorité, ils effectuent très majoritairement la demande d'un titre de séjour ou plus rarement¹¹⁹, une demande d'asile pour pouvoir rester en France, à défaut ils seront expulsables. Souvent des MNA devenus majeurs après une prise en charge n'obtiennent pas de titre de séjour et se voient opposer une OQTF alors qu'ils ont

¹¹⁸ Article 21-12 alinéa 3 1° Code Civil « Peut, dans les mêmes conditions, réclamer la nationalité française : l'enfant qui, depuis au moins trois années, est recueilli sur décision de justice et élevé par une personne de nationalité française ou est confié au service de l'aide sociale à l'enfance. »

¹¹⁹ Seules 740 demandes d'asile ont été enregistrées en France, quand pendant la même période l'Italie enregistrait 3885 demandes et l'Allemagne 4085 ; source : EUROSTAT
https://appssso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyunaa&lang=fr

construit avec les services qui les accompagnaient un véritable parcours de vie. Certains sont menacés d'expulsion alors qu'ils passent un diplôme ou terminent une formation.

Recommandation 46

Supprimer toute discrimination fondée sur l'âge d'arrivée en France

- *Un MNA ne devrait pas être expulsé, ni expulsable avant que sa majorité soit déterminée définitivement et judiciairement, le doute devant profiter à l'intéressé.*
- *La faculté d'acquisition de la nationalité à l'âge de 18 ans comme corollaire de la protection de l'enfance et donc de la minorité du MNA pris en charge permettrait aussi de réduire la discrimination entre les MNA selon leur âge d'arrivée en France et d'admission à l'ASE.*

Cette faculté permettrait, en outre, d'assurer une forme de protection en début de majorité. Les départements pourront aussi leur proposer des contrats jeunes majeurs.

1.3. Des pratiques discriminatoires dans le traitement administratif

1.3.1. Du délai trop long au « refus de guichet »

A la complexité des démarches de régularisation auprès des préfectures viennent se superposer des pratiques administratives « procédurales arbitraires » ou des accueils qui ne sont pas bienveillants. Les professionnels interviewés dans le Département du Bas-Rhin témoignent des difficultés rencontrées par les jeunes, difficultés qui commencent dès l'accueil. Des professionnels nous disent « on les met en difficulté... » ; « Les accueils sont tout sauf chaleureux ». Pour les professionnels de ce département, la situation s'est dégradée, sans doute du fait de la diminution du nombre des fonctionnaires aux guichets et de positions irrespectueuses de certains agents.

Une des pratiques les plus courantes, soulignée par nombre d'acteurs, est le « refus de guichet ». C'est une pratique souvent individuelle, tenant à l'interprétation de l'agent préfectoral qui consiste à refuser de recevoir le dossier du MNA qui se présente et ce, avant tout examen. Cela passe par exemple, par des refus d'enregistrement des demandes dans certaines préfectures pour les jeunes démunis de passeport ou dont le dossier est prétendument incomplet, alors même que la production d'un passeport ou titre de voyage est facultative. L'article R313-1 du CESEDA précise pourtant bien que « *l'étranger qui n'étant pas déjà admis à résider en France, sollicite la délivrance d'une carte de séjour temporaire présente à l'appui de sa demande : 1° Les indications relatives à son état civil* ». L'indication n'est pas synonyme de document de voyage (Passeport) ou document d'identité et/ou de nationalité (carte d'identité), elle peut être apportée par des éléments, tels que des extraits d'états civil du pays de naissance, une carte consulaire, bref tout support qui aura pu être déjà utilisé, lors de l'établissement de la minorité.

Pourtant, pour les jeunes qui, au moment d'engager des démarches de régularisation, sont en cours de scolarisation, il n'est pas rare que des agents refusent les dossiers de demande de titre de séjour « étudiant ». Ces refus sont « motivés » lorsque le certificat de scolarité, remis par l'établissement scolaire d'origine, ne porte pas expressément la signature manuscrite du responsable d'établissement, alors que la dématérialisation des démarches

administratives permet la production de certificat par internet¹²⁰, et qu'il n'existe encore aucun formalisme standard au niveau national pour ces documents.

Nous avons pu observer une autre conséquence de ce genre de pratiques dans les parcours professionnalisants. Une majorité de MNA suit des parcours de professionnalisation par l'apprentissage. Ils sont inscrits dans des filières de formation qui permettent de répondre aux besoins de métiers en tension. Outre la forte motivation et la mobilisation dont ils font preuve, ces secteurs demandeurs de main-d'œuvre offrent massivement des promesses d'embauche. Pour ces jeunes, l'attribution d'un titre de séjour « étudiant » qui ne correspond ni à leur situation ni à leurs desideratas lors du dépôt de leurs dossiers de demande de régularisation impacte leur vie matérielle en les privant de la possibilité de travailler à temps plein. D'une part ils ne pourront être embauchés malgré les besoins des entreprises. D'autre part, sans disposer d'un contrat de travail, ils sont sans ressources pour assurer dès leurs 18 ans leur autonomie matérielle, l'accès au logement, à la santé et leur intégration est différée, voire compromise.

À Paris, les professionnels témoignent que les jeunes arrivent majoritairement entre 16 et 17 ans. Ils peuvent être pris en charge jusqu'à 20 ans par l'ASE mais les structures de terrain qui les accompagnent sont confrontées aux pratiques des préfectures. L'accès aux services de la préfecture ne sont pas facilités. Les professionnels témoignent aussi que les délivrances de titres de séjour ne s'accordent pas avec la situation du jeune. Ce sont des situations fréquemment observées parmi les décisions rendues par la préfecture de Paris : la délivrance fréquente de titre étudiant empêche une intégration complète par l'économique et le monde du travail, alors que ces jeunes sont déjà dans des parcours réussis d'intégration professionnelle. Le constat est le même dans le Bas-Rhin, où les professionnels constatent que « La Préfecture du Bas-Rhin, bloque la délivrance de titre de séjour ou délivre des titres étudiants qui ne permettent pas de travailler ». Cette délivrance de titre de séjour étudiant au lieu d'un titre de « vie privée, vie familiale » ne permet pas aux professionnels d'aller dans le sens d'un projet durable.

¹²⁰ Sur le portail internet PRONOTE géré par l'Éducation Nationale, la page <https://doc.index-education.com/fr-fr/pn/2018/C/Certificat.htm> permet l'édition d'un certificat de scolarité en ligne

A ces blocages administratifs, s'ajoutent en raison de défaut de personnels ou d'organisation, des délais parfois très longs entre le dépôt de la demande et son examen. Il n'est pas rare qu'il s'écoule plusieurs mois entre le premier dépôt à la préfecture et la convocation d'examen de la situation du jeune. À titre d'exemple, les délais observés dans le département des Hauts-de-Seine vont de 4 à 6 mois entre la demande de premier rendez-vous et la convocation effective dans les locaux de la préfecture. Entretemps, le jeune sera devenu majeur ou aura dépassé ses 18 ans de plusieurs mois. Suite à cette convocation, plusieurs mois pourront à nouveau s'écouler jusqu'à une décision finale de la préfecture.

1.3.2. Des relations compliquées aux autorités consulaires et ambassades des pays d'origine

Le MNA est un jeune migrant. Une autre difficulté rencontrée par les professionnels de l'accompagnement est la relation aux ambassades et par conséquent au pays d'origine du jeune. En effet la régularisation exige que de nombreuses démarches soient accomplies auprès des consulats ou des ambassades des pays d'origine des jeunes pris en charge. Ces représentations diplomatiques et consulaires sont souvent éloignées des lieux effectifs où se déroulent les prises en charge et l'accueil, en raison notamment de la répartition nationale des MNA. Un interlocuteur de MECS à Béziers nous indique avoir dû accomplir jusqu'à six allers retours pour effectuer des démarches avec un consulat situé à Paris pour engager et suivre des démarches visant à faire établir une carte consulaire pour que le jeune puisse disposer d'un premier document d'identité nécessaire et indispensable à ses démarches de régularisation en France. Au-delà des frais occasionnés et de la charge financière supportée pour ces déplacements par les établissements d'accueil, il y a l'incidence sur les moyens et disponibilités en personnels, dans un contexte souvent de faibles moyens. De plus les jeunes doivent payer les documents qu'ils demandent à leur service consulaire, avec des fluctuations de prix, des procédures et des délais d'obtention différents selon les pays d'origine. Il faut ajouter, à ce coût, ce que le jeune devra acquitter au terme de l'examen de la demande. En cas d'acceptation de son dossier en France, le MNA devra payer une taxe de plusieurs centaines d'euros à l'OFII (Office Français de

l'Immigration et de l'Intégration)¹²¹. Cette dépense qui pèse sur son budget peut être anticipée par la constitution d'une épargne dans le cas où ils disposent de ressources s'ils sont apprentis par exemple.

Recommandation 47

Mutualiser des démarches à l'échelle de territoires pertinents

Travailler à une plateforme de prestations par des formes renouvelées de coopérations inter-associatives là où certaines actions ne peuvent être développées de manière satisfaisante par chaque acteur en raison de sa taille, des coûts générés et au regard de flux qui peuvent être variables.

1.3.3. Des parcours insécurisés

Pour pallier ces pratiques, les acteurs tels que INFOMIE recommandent de conserver systématiquement des traces écrites de chaque déplacement en préfecture ainsi que tout élément de preuve comme une photo prise avec un téléphone mobile ou le ticket de la préfecture indiquant le numéro de passage. En effet durant l'examen de la demande, les autorités peuvent délivrer au demandeur une autorisation provisoire de séjour, généralement d'une durée de quatre mois, renouvelable durant le traitement de la demande. Cependant en l'absence de ce récépissé, le MNA ne sera pas protégé en cas de contrôle sur la voie publique et d'une possible interpellation. Il doit constamment attester de ses démarches et de sa situation administrative en cas de contrôle de police. Face à toutes ces situations, on mesure bien que l'accompagnement par un professionnel spécialisé de l'Aide Sociale à l'Enfance ou le soutien d'un adulte bienveillant et responsable est fortement recommandé. Il permet de prévenir les abus ou les refus de certaines pratiques de l'administration. Cet accompagnement des jeunes lorsqu'ils atteignent la majorité est d'autant plus nécessaire que ceux qui sont inscrits dans un parcours professionnalisant se heurtent à d'autres difficultés d'accès aux deux leviers qui fondent l'intégration : la solvabilité par l'accès à un compte bancaire et le logement.

¹²¹ Décret no 2016-1462 du 28 octobre 2016 relatif aux taxes prévues aux articles L. 311-13 et L. 311-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Les problématiques d'ouverture de compte bancaire et l'accès au logement constituent des effets cumulés de freins et mécanismes discriminatoires dans les parcours des jeunes. Des difficultés dans l'ouverture du compte bancaire empêchent de disposer de moyens de paiement. Dans ces cas les structures d'accueil ou les services ASE, acceptent de faire l'avance de la dépense. Mais selon la politique suivie par chaque Conseil Départemental celle-ci peut ne pas être éligible à celles autorisées par les autorités de tarification : le jeune doit alors « bricoler » ses propres solutions. L'accès au logement est aussi impacté par les obstacles administratifs. Il n'existe aucune structure ou dispositif adapté dans le cas des sortants de l'ASE qui sont déboutés de la régularisation. Il n'y a pas de structure adaptée non plus pour faciliter l'accès au logement par exemple par un système de prise en charge de caution. Le constat est unanime : le défaut de titre de séjour ou de retour des préfectures empêche ces jeunes d'être éligibles aux dispositifs de droit commun comme le logement social ou simplement le logement privé.

Recommandation 48

Améliorer la formation des différents acteurs de l'administration et de la protection de l'Enfance, et simplifier les procédures de régularisation

- **Construire une formation** à destination des acteurs concernés, des professionnels de l'ASE, des Préfectures et des associations de Protection de l'Enfance afin de tisser des liens avec des associations spécialistes des étrangers pour savoir repérer blocages, freins et alertes, mais aussi fluidifier les situations, notamment en maîtrisant le CESEDA et les procédures de régularisation
- **Clarifier les procédures**, mieux organiser et instruire de manière homogène les dossiers de demandes de régularisation de séjour et de délivrance d'un titre, pour garantir le principe d'égalité et d'équité sur tout le territoire de la République
- **Généraliser le recours à la copie certifiée conforme** pour instruire la demande de régularisation à l'occasion du dépôt des documents des jeunes demandeurs et la constitution des dossiers de demande de titre de séjour. Les services de la préfecture imposent le plus souvent de récupérer tous les documents identités et n'acceptent pas les photocopies, pour les jeunes concernés, or, il est très difficile pour eux de se séparer de leurs documents originaux ;

2. LES TENSIONS ENTRE L'ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS DES JEUNES ET LA POLITIQUE VIS-A-VIS DES JEUNES ETRANGERS

2.1. *Le contrat jeune majeur, un levier insuffisamment développé*

Du côté de l'action sociale l'article L. 111-2 du Code l'action sociale et des familles ne prévoit pas de condition de régularité du séjour pour la conclusion d'un contrat jeune majeur à destination d'un jeune migrant.

Un MNA, comme tout jeune pris en charge par la protection de l'enfance jusqu'à ses 18 ans, selon sa situation de vulnérabilité et ses besoins de soutien, est éligible à un contrat jeune majeur¹²² c'est-à-dire à la poursuite de l'aide socio-éducative afin de continuer à bénéficier d'un accompagnement. Les aides socio-éducatives qui existent pour les jeunes majeurs âgés de 18 à 21 ans se formalisent par des contrats signés entre le département donc l'ASE, et le jeune majeur. Le plus souvent il a été suivi depuis plusieurs années par la protection de l'enfance. Les MNA, pris en charge par l'ASE et qui arrivent à l'âge de 18 ans vont eux aussi pouvoir obtenir un contrat jeune majeur à leur sortie de la protection de l'enfance.

Ces contrats constituent un dispositif d'accompagnement et de consolidation des actions engagées. Ils sont portés par le département et permettent à un jeune de trouver un travail ou une formation, mais aussi un logement et de quoi subvenir à ses besoins, cf articles L211-1 du CASF et L222-5 du CASF.

La question se pose de l'application de plein droit et de manière systématique de ce type de contrats aux MNA âgés de 18 à 21 ans et qui ont été déclarés majeurs. Ceci est pratiqué par la DASES¹²³ à Paris. Les départements se montrent prudents voire frileux à ouvrir ces dispositifs, en craignant un effet « d'appel d'air ».

Ces contrats sont assez peu pratiqués à l'exception de certains départements proactifs, comme Paris ou le Nord qui proposent le contrat EVA (Entrée dans la Vie Active). Pour ces publics, les CJM se justifient complètement lorsqu'ils permettent un tuilage efficace entre l'accompagnement avant majorité et l'insertion dans de bonnes conditions matérielles et

¹²² Article L222-5 du Code de l'Action Sociale et des Familles : « Peuvent être également pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien

¹²³ Direction de l'Action sociale, de l'Enfance et de la Santé de Paris

d'hébergement, dans la finalisation d'une formation professionnelle ou simplement après obtention d'un premier diplôme pour les démarches de recherche d'un premier emploi. C'est cette condition d'autonomie matérielle qui est valorisée pour la demande de régularisation d'un MNA s'il a bénéficié au préalable d'une autorisation de travail de la DIRECCTE dans le cadre notamment d'un apprentissage et à plus forte raison s'il dispose d'un emploi pour assumer ses besoins matériels. La situation du jeune devenu majeur peut être examinée sous l'angle de l'autonomie ou de la capacité matérielle si le département qui l'a accueilli au titre de la protection, a contractualisé un Contrat Jeune Majeur, CJM.

Recommandation 49

Généraliser l'accès aux Contrats Jeune Majeur.

L'éligibilité à l'ASE et le parcours en Protection de l'Enfance doit se poursuivre à 18 ans par l'éligibilité à un Contrat Jeune Majeur jusqu'à obtention d'un titre de séjour ou épuisement des voies de recours.

- ***L'attribution d'un contrat jeune majeur (CJM) doit être généralisée pour tout MNA, pris en charge à l'ASE, inscrit dans un parcours scolaire, de formation professionnelle ou bien bénéficiaire d'un contrat d'apprentissage et même aller au-delà de 21ans, si le projet de formation porte sur l'obtention d'un diplôme***
- *Pour sécuriser l'aboutissement des démarches de régularisation, jusqu'au dernier recours*

En juin 2020, la situation des jeunes majeurs migrants dans le département du Nord donne corps à cette recommandation. Les objectifs de préparation à la sortie de la Protection de l'Enfance sont subordonnés à des contraintes : le projet de scolarisation doit aboutir à la qualification du jeune et le contrat d'apprentissage enclenché lors de la minorité du jeune doit être un levier pour l'intégration dans un métier. Le passage à la majorité fragilise les parcours à partir du moment où le jeune est en attente de sa régularisation. L'accompagnement nécessite d'aller au-delà du passage à la majorité pour éviter les ruptures dans les trajectoires.

Ces constats, partagés entre les opérateurs de l'accompagnement et le Département du Nord vont permettre de construire une réponse à la fois politique et technique pour sécuriser les parcours et assurer la continuité nécessaire dans la réponse aux besoins de la

réalisation du projet personnalisé. La proposition du Département du Nord est d'assurer à la majorité une continuité de l'accompagnement jusqu'à l'épuisement des besoins d'accompagnement. Il s'agit de répondre à deux nécessités : l'attente du retour de la préfecture sur les demandes de régularisation et la réussite du projet du jeune. L'instruction de son dossier par la préfecture est en moyenne de 6 à 9 mois à partir de la majorité. La proposition est d'aller au-delà de 18 ans avec un accompagnement qui assure une protection contre la remise en question de l'engagement du jeune et de l'accompagnement éducatif et social. L'objectif d'inclusion et d'intégration est au cœur de la réflexion.

Techniquement cela se traduit par une dotation financière dégressive tout en assurant une continuité de la prise en charge au-delà des 18 ans. Le financement est consolidé jusqu'à 18 ans et 3 mois (passage de 63 euros /jour à 45 euros) pour assurer des conditions de sortie de l'hébergement sans le couperet de l'anniversaire des 18 ans.

Le maintien dans l'hébergement est également envisagé en fonction des contraintes que rencontre l'accompagnement du jeune. Au-delà de 18 ans et 3 mois, l'accompagnement est pensé comme un service de suite jusqu'à ce que le projet du jeune soit abouti, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'il n'ait plus le besoin de solliciter les ressources de l'accompagnement. Cette proposition s'inscrit dans le cadre du plan de lutte contre la grande pauvreté et fait l'objet d'une négociation entre le Département et l'État. Pour les jeunes évalués comme vulnérables, le service MNA du département continue un travail spécifique en lien avec l'opérateur qui accompagne le jeune.

2.2. Régularisations en nombre compté et sentiment de gâchis sur certains territoires

Concernant les régularisations, comme nous l'avons observé, il n'existe pas de réponse uniforme sur le territoire national. Le préfet peut faire usage de son pouvoir discrétionnaire pour refuser une carte de séjour permanente à un MNA. Dans le département de l'Ain, le directeur du DDAMIE, nous indique que la régularisation ne concernerait que 5% des MNA, accompagnés par le dispositif, suite au dépôt de leur demande de titre de séjour lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans.

Dans ce même département, sur 100 jeunes se présentant, 57 % ont été déclarés majeurs, 40 % ont été déclarés mineurs, et pour 3 % d'entre eux un doute a subsisté. C'est donc moins d'un jeune sur deux qui est admis à la Protection de l'Enfance. A 18 ans, seuls 5% en moyenne, à l'issue de leur accompagnement par l'ASE, obtiennent un titre de séjour. En 2019, autour de 200 jeunes se sont présentés au DDAMIE.

Les constats faits par les professionnels concordent sur un point : il faut éviter les ruptures de parcours. Qu'ils agissent aux termes de politiques proactives ou qu'ils mettent simplement en œuvre les dispositions légales et réglementaires sur leur ressort territorial, les Conseil Départementaux mobilisent des ressources budgétaires et des moyens importants dans l'accueil et l'accompagnement des jeunes migrants. Les territoires sur lesquels les MNA sont accueillis mettent en lien des acteurs du monde de l'éducation, des PME et TPE, des chambres de métiers, de l'artisanat, du commerce de proximité, des associations sportives et culturelles. Ces échanges, ces liens qui se créent entre les services éducatifs et le monde du travail et des entreprises, ces passerelles qui s'établissent ou se renforcent entre les organismes de formation et l'emploi local, les services sociaux et les acteurs économiques, constituent de véritables investissements, et des leviers qui participent du développement économique local.

Le pouvoir discrétionnaire des préfectures rend variable la délivrance de titre de séjour d'un territoire à l'autre. Les pratiques des préfectures conditionnent de manière aléatoire la réussite des politiques publiques locales adoptées par chaque Conseil Départemental. C'est ce que nombre d'interlocuteurs ont exprimé : « l'admission à l'ASE, l'accompagnement de

ces jeunes sur 1, 2 parfois 3 ans, est un véritable investissement public du Conseil Départemental. Les refus de titres de séjour aux MNA correspondent à une forme de perte économique ».

Tenant compte de l'ensemble de ces réalités, un Contrat Jeune Majeur n'implique pas, en l'état actuel du droit, la délivrance automatique d'un titre de séjour.

La nature du Contrat Jeune Majeur qui est une continuité de la protection, permet de sécuriser le parcours d'intégration du jeune majeur, anciennement reconnu MNA. Dans le cas contraire, le jeune est renvoyé dans le monde de la précarité.

Dans le Département du Var, les professionnels rencontrés signalent qu'il faudrait distinguer entre les âges d'arrivée et de prise en charge à l'ASE et systématiser la prise en charge ASE comme un facteur notable d'insertion dans la société française.

Sur ce territoire, les professionnels de la Protection de l'Enfance, témoignent des « gros investissements mis sur ces jeunes en dépit et dans un contexte politique local peu favorable ». Ces professionnels ne comprennent pas que ce soit l'État, en principe plus impartial, qui refuse le séjour. Au-delà de leur passage par les dispositifs de prise en charge, la plupart des MNA restent dans le département du Var, même s'ils n'obtiennent pas de titre de séjour et n'accèdent donc pas à une régularisation. Dans certaines situations limites, après les 18 ans, l'ASE a parfois prolongé la prise en charge, mais jamais plus d'un mois.

Afin de prévenir, autant que faire se peut, l'irrégularité du séjour du jeune arrivant à 18 ans, les services éducatifs qui les accompagnent depuis leur admission à la Protection de l'Enfance, soulignent la nécessité d'engager toute démarche utile permettant au moment de la majorité d'obtenir un titre de séjour qui attestera de la régularité de leur présence en France. Faute de quoi les budgets mobilisés au titre de la Protection de l'Enfance voient leurs effets brutalement réduits à néant, fabriquant de surcroît de la marginalisation sociale, de la précarité et de l'exclusion.

Dans le département de Paris, les professionnels de l'ASE considèrent que la démarche centrée sur l'accueil et l'intégration des MNA est percutée par la politique migratoire. De facto les efforts engagés parfois pendant les 3 ans qui précèdent la régularisation l'ont été en vain.

« Ce n'est pas normal qu'une collectivité qui investit durant 3 ans, 5 ans voire plus, oriente vers la sortie des jeunes qui se trouvent en difficulté pour la question de droits. Même quand ils atteignent la majorité les droits peuvent être remis en cause, absence de continuité dans leur parcours et leur devenir ».

Lorsque le Conseil Départemental du Bas-Rhin signe 60 Contrats Jeunes Majeurs pour prolonger l'accompagnement de jeunes et éviter les ruptures de parcours, ceux qui ont une autonomie relative avec un contrat d'apprentissage et une perspective d'emploi, se retrouvent très en difficulté si la préfecture ne régularise pas leur situation. Sans régularisation, les autorisations de travail ne peuvent pas être délivrées s'ils atteignent la majorité. Les jeunes passent à une situation d'insolvabilité malgré les investissements que représente la dépense publique de la Protection de l'Enfance. Comme dans d'autres départements, les professionnels rencontrés observent qu'en dépit de leurs difficultés ces jeunes migrants restent sur le territoire, où ils ont noué des contacts et constitué un réseau relationnel. En l'état actuel du cadre juridique et de la régularisation, beaucoup ne peuvent pas rentrer dans des processus d'intégration, parce qu'ils n'ont pas de papier et vont rester en situation irrégulière.

Les MNA qui constituent une présence stimulante pour les autres jeunes de la Protection de l'Enfance par leur forte motivation pour les formations qu'ils suivent et leur désir d'emploi, se trouvent fragilisés à la sortie des dispositifs. À ce titre, il faut garantir cet investissement humain et faire en sorte que la sortie du dispositif ASE ne soit pas synonyme de rupture et de mise en précarité du fait d'une absence de statut, de régularisation et de droit quant à se maintenir sur le territoire.

Recommandation 50

Systematiser la régularisation pour les sortants de la protection de l'enfance

- *Une prise en charge par l'ASE et un parcours personnel d'intégration par la scolarité, la formation et le travail pourraient impliquer une **automatisme de la régularisation administrative**.*
- ***Généraliser l'octroi de titre de séjour « vie privée vie familiale » pour l'ensemble des MNA sans distinction d'âge de début de prise en charge par l'ASE***

2.3. *Des coordinations entre État et Département efficaces*

Dans le Département de Haute-Garonne, les professionnels rencontrés indiquent qu'il n'y a pratiquement pas de sortie sèche à la fin du parcours ASE. Dans ce département, les CJM sont maintenus, en dépit d'une tendance plutôt à la baisse sur une observation nationale. L'ASE joue son rôle y compris pour des jeunes pris en charge tardivement, c'est-à-dire à 3 mois de leur majorité. Des solutions « post 18 ans » ont été mises en place avec des CJM de plusieurs mois, ce qui permet de ne pas cumuler les difficultés dans l'accomplissement de la mission. Cette dynamique s'appuie sur une coordination de l'ensemble des acteurs : ASE, Parquet, PAF.

En Haute-Garonne, le protocole signé avec la préfecture permet aux jeunes passés par le DDAEOMI, d'enclencher leurs démarches de régularisation sans que la préfecture n'ait à refaire les vérifications documentaires. Toutefois pour ceux des jeunes issus de la répartition nationale et qui ne sont pas passés par le DDAEOMI, le passage par la préfecture est obligatoire avec présentation de leur dossier complet. Qu'ils relèvent du département ou qu'ils soient issus de la clef de répartition, l'ensemble des jeunes pris en charge par l'ASE, entrent tous dans le processus d'accompagnement de la Protection de l'Enfance. Ils bénéficient des mêmes dispositions et services et prestation. Cependant, à 18 ans, selon qu'ils auront été évalués par le département ou en dehors du département, leur situation ne sera pas examinée de la même manière par les services de l'État comme l'exprimait un interlocuteur « S'agissant d'une partie des jeunes qui relèvent de l'ASE et de la Protection de l'Enfance actuellement, c'est le ministère de l'intérieur qui est déterminant pour traiter leur cas ». Les professionnels de l'ASE parlent des dépenses de l'aide sociale à l'Enfance comme d'une forme d'investissement public du Conseil Départemental avec les MNA. Ils regrettent que cet investissement dans cette partie de la jeunesse soit fragilisé par les suites données par les services de l'État en termes de régularisation administratives.

Dans le département du Nord, le constat de la fragilité à 18 ans est également fait par les opérateurs et services de l'ASE. Les MNA qui sont très impliqués dans la formation et l'emploi, s'inscrivent de fait dans des parcours de réussite. Or, quand ils atteignent la

majorité, leurs droits peuvent être remis en cause. Cette absence de continuité dans leur parcours peut rapidement obérer leur devenir.

Pour les professionnels, 18 ans correspondent à une véritable zone de fragilité. Pour être solvables et donc autonomes, c'est le plus souvent la voie de l'apprentissage qui a été choisie et engagée par les MNA accompagnés dans leur parcours par leurs référents éducatifs et leur employeur.

Le choix de l'apprentissage a fait l'objet d'une première démarche auprès de la DIRRECTE, qui a délivré une première autorisation de travail sans trop de difficulté du fait de l'absence de nécessité d'un titre de séjour avant les 18 ans. En revanche dès 18 ans, il est nécessaire de disposer d'une autorisation de travail.

Le passage à 18 ans agit comme un couperet et c'est pour prévenir les ruptures de parcours que le Conseil Départemental du NORD a mis en place le Contrat EVA pratiqué dans le Nord, (le contrat d'entrée dans la vie active) qui vient prolonger la prise en charge après les 18 ans et permet de « lisser » les effets de la rupture ou de sortie sèche du dispositif Protection de l'Enfance.

Dans le Département de l'Hérault, en septembre 2019, le Conseil Départemental a désigné un chargé de mission pour dresser un état des lieux, recenser les besoins de tous les acteurs et construire un référentiel. La volonté du département était d'avoir une coordination avec les services de l'État pour préparer la sortie des dispositifs. Selon les professionnels interrogés, à ce jour, seuls les MNA qui terminent leur formation ou sont dans l'attente de leur premier diplôme, et qui obtiennent un titre de séjour, bénéficient du renouvellement d'un Contrat Jeune Majeur de 3 mois. Le CJM peut le cas échéant être renouvelé 3 mois. À la marge, les possibilités de prolongation existent mais elles sont très rares. Ce délai de 6 mois permet d'être dans les délais de retour de réponse de la Préfecture sur la demande de régularisation.

La régularisation et ses enjeux exigent que les acteurs de terrain qui accompagnent les jeunes au quotidien, aillent au-devant des interlocuteurs, pour créer des liens avec la préfecture et leurs agents, et mettre en place des moyens et des procédures sécurisées dédiées à ces publics.

De manière générale, les professionnels rencontrés valorisent toute forme de coopération avec les autorités de l'État car l'investissement est humain, matériel et financier. Une sortie du dispositif ASE sans statut ni régularisation est toujours synonyme de rupture et de mise en précarité du jeune.

Pour les professionnels, il est urgent de distinguer entre les âges d'arrivée et de prise en charge à l'ASE, et de systématiser la prise en charge ASE comme un facteur notable d'insertion dans la société française

3. LA COMPLEXITE DE LA DEMANDE D'ASILE

Le CESEDA qui régit le droit des étrangers, est un édifice complexe et mouvant. Le législateur y apporte des modifications régulières. C'est par la loi du 25 juillet 1952¹²⁴ que le droit d'asile a été défini une première fois. Depuis, la réforme de 10 juillet 2003¹²⁵ qui consacre l'OFPRA comme guichet unique de traitement des demandes d'asile et la loi du 29 juillet 2015¹²⁶ qui vient transposer les dispositions européennes de 2013, la dernière loi en matière d'asile et d'immigration est datée du 10 septembre 2018¹²⁷. Elle pose le principe du fichier biométrique concernant les MNA. Cet édifice juridique est caractérisé par un double mouvement, celui de l'inscription dans le droit français des normes internationales, et celui de la production interne de réglementation dont les effets des procédures et techniques administratives viennent en limiter la portée.

3.1. *Le mécanisme du droit d'asile*

L'Article L711-1 du CESEDA stipule : « La qualité de réfugié est reconnue à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ainsi qu'à toute personne sur laquelle le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés exerce son mandat aux termes des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1950 ou qui répond aux définitions de l'article 1^{er} de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Ces personnes sont régies par les dispositions applicables aux réfugiés en vertu de la convention de Genève susmentionnée ». La demande d'asile a été reconnue par la Convention de Genève du 28 juillet 1951¹²⁸. Cette convention élaborée par les Nations Unies crée une définition internationale du statut de réfugié comme étant, selon son article premier, toute personne "qui craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance

¹²⁴ Loi du 25 juillet 1952, n°52-893, relative au droit d'asile.

¹²⁵ Loi du 29 juillet 2015, n°2015-925, relative à la réforme du droit d'asile.

¹²⁶ Directive 2013/32/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 et Directive 2013/33/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013, dit « paquet asile ».

¹²⁷ JORF n°0209 du 11 septembre 2018 - LOI n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

¹²⁸ Article 1er A2 Convention de Genève du 28 juillet 1951.

à un groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut réclamer la protection de ce pays".

La notion de réfugié est large. Elle permet à toute personne en danger hors de son pays d'origine, sans que ce pays ne puisse lui apporter de l'aide, de demander une protection dans un autre pays. La demande d'asile est la formalité administrative nécessaire pour accéder au statut de réfugié dans le pays tiers.

En 1990 la Convention de Dublin a été adoptée par les pays membres de la communauté européenne afin de déterminer l'État compétent pour instruire une demande d'asile. Le 26 juin 2013 cette convention s'est transformée en règlement de l'Union Européenne dit « Dublin III »¹²⁹. Ce règlement pose par principe, que l'État membre responsable de la demande d'asile est l'État par lequel le demandeur d'asile est entré en Europe. A défaut, sera compétent l'État membre ayant accordé un visa au demandeur d'asile. Toutefois des critères familiaux sont prévus par ce règlement pour déterminer cette compétence. En effet, dans le cas des enfants mineurs pouvant être séparés de leur famille et se trouvant sur le territoire d'un autre État membre, c'est l'État membre qui a déjà octroyé une protection à l'un ou à plusieurs membres de la famille du demandeur d'asile, qui est compétent pour examiner la demande de protection internationale.

En d'autres termes, quand un MNA est arrivé sur le sol d'un des États membres de l'Union Européenne, accompagné de sa famille, mais s'il se trouve séparé depuis, sa demande d'asile devra être instruite par l'État ayant accordé une protection à sa famille. À défaut, sa demande devra se faire auprès de l'État par lequel il est entré en Europe ou par celui qui lui a déjà accordé un visa ou titre de séjour.

Si le règlement prend en considération le cas spécifique des MNA en intégrant un critère familial, il ne retient pas le critère du lieu de résidence en cas de personne mineure isolée sur le territoire d'un État membre.

Dans ce cas pour un MNA bénéficiaire d'une prise en charge par les services de protection de l'enfance d'un pays membre de l'Union Européenne, c'est cet État qui aurait compétence

¹²⁹ Règlement UE n°604/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013

pour instruire sa demande d'asile, à condition qu'aucun autre État n'ait accordé de protection à la famille de ce dernier. Cela donnerait priorité au critère de protection civile et individuelle sur le critère familial de rattachement basé sur la présence du reste de la famille en Europe.

En cas d'instruction favorable de la demande d'asile, la protection de la personne se décline en trois modalités :

- Conventionnelle,
- Subsidaire,
- Constitutionnelle,

La protection conventionnelle est accordée à la personne mineure ou majeure qui fait l'objet de persécutions effectives ou de craintes de persécutions d'une certaine gravité, provenant des autorités publiques ou quand ces dernières n'interviennent pas. Ces persécutions doivent se fonder sur des considérations de race, de nationalité ou d'appartenance à un groupe déterminé. Ainsi si le demandeur retourne dans son pays, il sera la cible de menace en raison d'une caractéristique qui lui est propre.

À défaut de la protection conventionnelle, un MNA peut solliciter une protection subsidiaire. Dans ce cas, le demandeur doit démontrer que ses droits fondamentaux liés à la protection de sa vie et à l'interdiction d'actes de tortures et de traitements inhumains feront l'objet d'atteinte grave s'il retourne dans son pays. C'est le cas lorsque le demandeur encourt un risque réel de peine de mort ou d'exécution, de tortures ou de traitements inhumains ou dégradants ou encore de menaces graves et individuelles contre sa vie ou sa personne.

Enfin il existe la protection constitutionnelle quand le demandeur fait l'objet de persécution parce qu'il agit activement pour instaurer un régime démocratique. Cette catégorie constitue une protection de la liberté d'opinion politique et du fait démocratique. Dans les faits, sauf cas exceptionnel, elle ne concerne pas les MNA, très peu d'enfants ont un engagement politique dans leur pays et agissent pour l'établissement d'un régime démocratique.

Dans les faits, de manière générale, un MNA peut solliciter une **protection conventionnelle ou une protection subsidiaire**. Dans l'instruction de sa demande, il devra démontrer que pesaient sur lui des menaces importantes et qu'elles ont motivé son départ. Son isolement

sur le sol français, c'est-à-dire l'absence de représentant de l'autorité parentale, n'obère pas sa demande en qualité de réfugié en France. À cet égard, des jeunes filles mineures encourant le risque de mutilations génitales dans leurs pays d'origine, ont vu leur demande d'asile acceptée.¹³⁰ L'article L752-3 du CESEDA¹³¹ précise que si une protection a déjà été accordée, elle ne peut pas être retirée à la suite d'un examen médical qui conclurait à l'absence de mutilation. Cette nuance est à relever elle porte sur le risque qui devient suffisant pour obtenir le droit d'asile.

Les mineurs sont des sujets de droit qui convoquent une nécessaire protection en raison de leur vulnérabilité. Cette particularité de la procédure d'asile peut être adaptée en présence d'un mineur et surtout d'un MNA. Néanmoins, les modifications apportées à la procédure pour prendre en compte l'extrême vulnérabilité de ces jeunes ne suffit pas à la rendre accessible à tous. Elle se révèle être différente d'un territoire à un autre pour tous les MNA, qui n'auront pas tous la même possibilité de déposer une demande d'asile.

3.2. La procédure de demande d'asile pour les MNA

Sur son site internet, l'OFPRA¹³² indique que « les mineurs non accompagnés qui sont sur le territoire français peuvent être fondés à demander l'asile et à obtenir une protection internationale. Ils sont qualifiés de "mineurs non accompagnés" lorsqu'ils ont moins de 18 ans et qu'ils ne sont accompagnés ni de leur père, ni de leur mère, ni d'aucun adulte mandaté pour les représenter ».

L'OFPRA poursuit : « Comme les majeurs, les Mineurs Non Accompagnés doivent s'adresser à la préfecture de leur lieu de résidence pour entamer les démarches afin de solliciter l'asile en France. Toutefois, en tant que mineurs, ils ne peuvent engager une procédure juridique ou administrative sans avoir de représentant légal. »

¹³⁰ Le Conseil d'État a pu juger que le risque de mutilations génitales constitue un traitement inhumain et donc des menaces contre la personne, Conseil d'État, 21 décembre 2012, n° 332491

¹³¹ Article L752-3 alinéa 2 CESEDA « Aucun constat de mutilation sexuelle ne peut entraîner, à lui seul, la cessation de la protection accordée à la mineure au titre de l'asile. Il ne peut être mis fin à ladite protection à la demande des parents ou des titulaires de l'autorité parentale tant que le risque de mutilation sexuelle existe. »

¹³² L'Ofpra : Office français de protection des réfugiés et apatrides est un établissement public doté d'une indépendance fonctionnelle, chargé de l'application des textes relatifs à la reconnaissance de la qualité de réfugié, d'apatride et à l'admission à la protection subsidiaire

Dès lors, si un MNA se présente à la préfecture sans représentant légal, les personnels de la préfecture informeront le Procureur de la République afin qu'un administrateur ad hoc soit désigné. Seul le représentant légal peut retirer un formulaire de demande d'asile auprès de la préfecture. C'est également à lui qu'il revient de faire toutes les démarches administratives pour le MNA. Ce sont les services de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) du Conseil départemental de résidence du mineur, auxquels aura été déférée la tutelle vacante, qui se chargeront d'entreprendre toutes ces démarches. Le dossier de demande d'asile doit être rempli en français et signé par le représentant légal avant d'être envoyé à l'OFPRA par voie postale. Si le dossier est complet, il est alors enregistré et numérisé puis une lettre d'enregistrement est envoyée au demandeur et à son représentant légal. Le demandeur est ensuite convoqué pour un entretien à l'OFPRA. Il est reçu par un officier de protection qui a été formé afin d'adapter son entretien à un demandeur d'asile mineur. L'entretien se déroule en présence du représentant légal.

À l'issue de l'instruction du dossier, à partir des déclarations écrites et orales du mineur ainsi que des éléments qu'il a pu joindre à son dossier (documents d'état civil, certificat médical...), la réponse de l'OFPRA est adressée à son représentant légal et une copie est envoyée au mineur lui-même. En cas de réponse négative, le demandeur d'asile MNA peut contester cette décision auprès de la CNDA en déposant un recours. S'il est encore mineur au moment de déposer son recours, il doit le faire par l'intermédiaire de son représentant légal.

3.3. Une procédure sélective et complexe

C'est l'OFPPRA, dont il faut rappeler qu'il est un établissement public doté d'une indépendance fonctionnelle, qui est l'autorité administrative chargée d'instruire les procédures de demande d'asile. Juridiquement, le mineur ne pouvant agir seul, il doit être accompagné de ses représentants légaux. Nous observons là encore, des situations similaires, à celles décrites précédemment, celles des demandes d'un titre de séjour qui créent des inégalités dans l'accès aux droits.

- Un MNA pris en charge par l'ASE représenté par le département pourra s'il en a la connaissance, le souhait et la motivation demander le droit d'asile. Il faut préalablement qu'une délégation d'autorité parentale soit donnée à l'ASE par un juge des tutelles. A défaut, les parents resteront les seuls représentants légaux et le dossier ne pourra être instruit.
- Un MNA exclu de la protection de l'enfance, sera-t-il traité comme une personne majeure du fait de l'évaluation de majorité par le conseil départemental ? Sera-t-il considéré comme mineur au vu des documents d'identité ou titre de voyage en sa possession ? La seule application homogène et uniforme du fichier biométrique d'appui à la détermination de la minorité sur l'ensemble du territoire, permettra aux autorités administratives de clarifier ce point.
- Un MNA non déclaré majeur, mais accueilli en dehors des structures ASE et surtout sans prise en charge par la protection de l'enfance devra être accompagné d'un administrateur ad hoc¹³³. Ce peut être le cas de jeunes accueillis par des familles bénévoles, des tiers militants, des humanitaires. C'est le cas aussi des mineurs en zone d'attente, dans un centre de rétention ou qui se présentent seuls à l'OFPPRA pour déposer leur demande d'asile.

Dans tous ces cas de figure, l'OFPPRA doit avertir sans délais le Procureur de la République pour qu'il désigne un administrateur ad hoc. Cependant, dans les faits, eu égard aux

¹³³ Article L741-3 alinéa 1 CESEDA « Lorsque la demande d'asile est présentée par un mineur sans représentant légal sur le territoire français, le procureur de la République, avisé immédiatement par l'autorité administrative, lui désigne sans délai un administrateur ad hoc. Celui-ci assiste le mineur et assure sa représentation dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à la demande d'asile. »

difficultés matérielles des juridictions, la nomination de l'administrateur ad hoc peut prendre plusieurs mois, difficile dans ces conditions de respecter les délais impartis pour effectuer la demande d'asile. Or, pour faire l'objet d'une procédure dite normale, le demandeur d'asile doit déposer sa demande dans un délai de 90 jours suivant son entrée sur le territoire français. L'OFPRA dispose alors de 6 mois pour instruire sa demande et se prononcer sur l'éligibilité à l'asile.

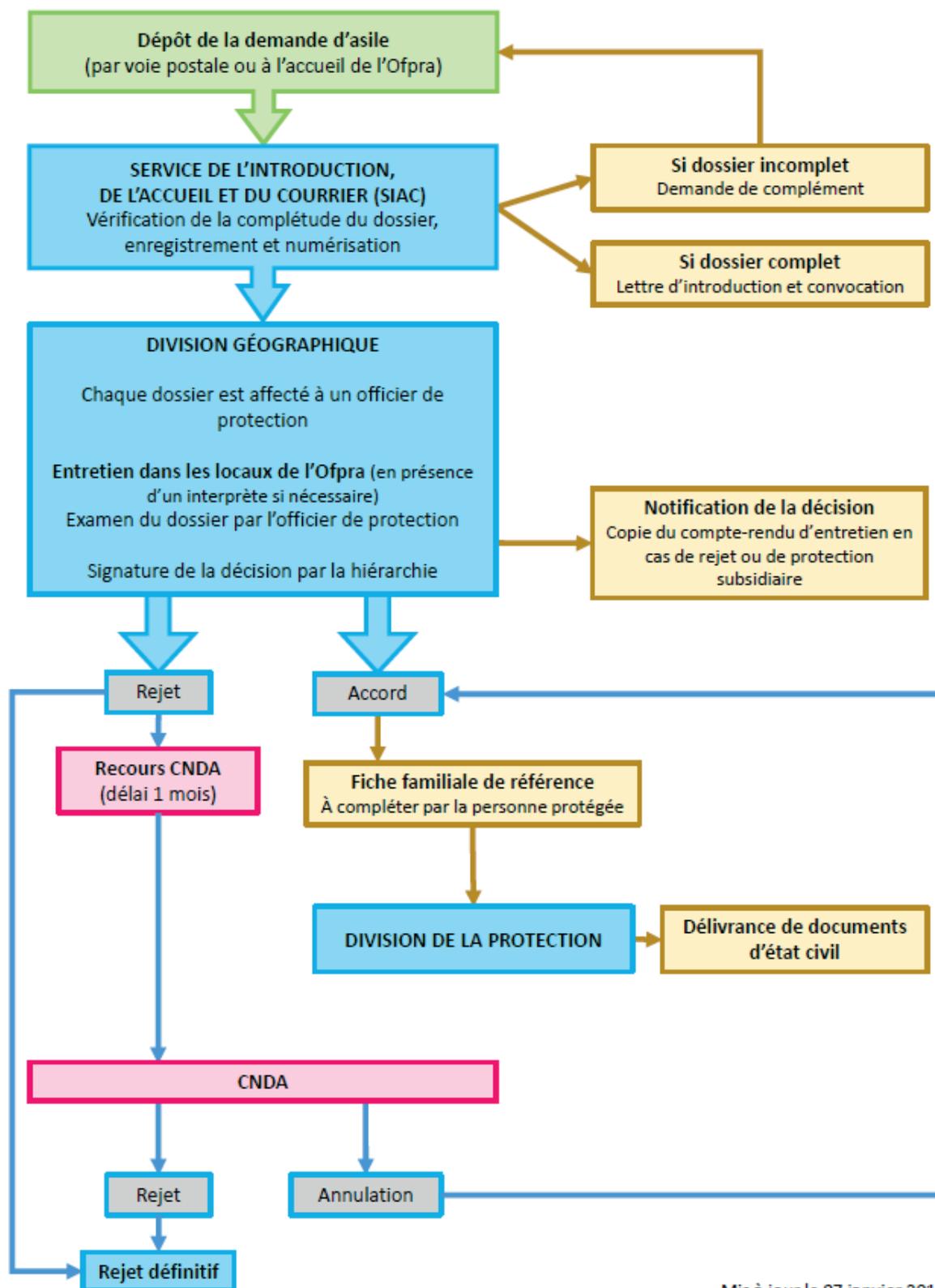
Passé ce délai de 90 jours depuis l'entrée sur le territoire français, le demandeur passera en procédure accélérée. L'OFPRA donnera une réponse dans un délai de 15 jours, mais il y a un risque important de rejet de la demande. Dans 95% des cas des demandes passées en procédure accélérée aboutissent à un refus.

Si de nombreux MNA demandent l'asile à leur arrivée sur le territoire français, les autorités administratives refusent d'enregistrer leur demande en l'absence de représentant légal et les invitent à se présenter à nouveau après leurs 18 ans. Dans le cas d'un mineur arrivé en France bien après ses 17 ans, la temporalité ne le pénalisera pas. Mais si l'une arrivée a eu lieu avant les 15 ou 16 ans, le délai de 90 jours est très largement dépassé pour déposer une demande dans la procédure dite normale.

Quand un mineur migrant est admis à la protection de l'enfance, le département qui le prend en charge, procède aux démarches pour la demande d'asile. Il sera parfaitement fondé à rappeler aux autorités administratives le respect des 90 jours. Pour autant, s'agissant des autres MNA, non pris en charge, déboutés, ou devenus majeurs, personne n'est qualifié pour les assister dans leurs démarches. Et quand bien même soumis à la procédure accélérée, les probabilités que leurs demandent soient reconnues restent faibles. Seuls les MNA pris en charge par l'ASE semblent avoir un réel accès au droit d'asile, pour les autres dans la diversité de leurs situations respectives, cet accès est beaucoup plus aléatoire et improbable.

Exemple : schéma du déroulement de la procédure de demande d'asile examinée par l'OFPRA

Déroulement de la procédure à l'Ofpra



Mis à jour le 07 janvier 2019

Elle se compose de plusieurs étapes qui n'ont pas lieu devant les mêmes acteurs alors que les informations récoltées semblent être les mêmes. Il est possible d'imaginer les difficultés rencontrées par les MNA pour obtenir l'asile. La différence de traitement entre les catégories existe ponctuellement dans la théorie. Dans la pratique, la discrimination réside dans la complexité de la technique procédurale de la demande d'asile. Un MNA qui n'est pas en lien avec des personnes compétentes ne saura pas comment procéder. Il peut être difficile pour des associations d'orienter convenablement un mineur. La protection de l'enfance semble être un avantage, le département peut être en lien avec la préfecture pour faciliter la procédure. Là encore, il faut une formation nécessaire des travailleurs sociaux pour détecter les MNA pouvant faire l'objet d'une protection internationale. Il y a donc des distinctions entre les MNA pris en charge selon les départements. Mais il est important de comprendre qu'un MNA en dehors de l'ASE, même avec l'accès à des associations et un administrateur ad hoc, reste seul face à cette procédure. Il ne sait pas forcément où déposer la demande, il ne connaît pas les lieux, il ne maîtrise pas suffisamment bien le français.

Conséquence les jeunes migrants ne sont pas tous traités de la même manière. Il est possible de voir deux grandes catégories. Les MNA qui ont été exclus de la protection de l'enfance en raison d'une déclaration de majorité ou qui n'ont pas été détectés comme ceux vivant en marge dans des lieux informels de regroupements, et qui sont souvent dans des situations plus compliquées. Ils ont accès à moins de droits que les autres et n'ont pas de protection à proprement dite. Ils sont soumis aux mêmes règles et aux mêmes droits que les majeurs.

Leur extrême vulnérabilité n'est pas prise en compte. S'ils n'ont pas été détectés, ils ont encore une chance d'accéder à la protection de l'enfance et donc de disposer d'une protection comme tout enfant en danger. Cependant, quand une déclaration de majorité a été prononcée suite à une évaluation de la minorité, la protection de l'enfance devient caduque. Le MNA est considéré comme un adulte, il ne bénéficie plus d'aide et de soutien adaptés à sa condition. A côté de cela, il y a les MNA qui ont été admis au sein de l'ASE. Ces derniers ont droit à une protection complète avec une prise en charge, un hébergement, un accès à l'éducation et aux besoins primaires pour subsister. Néanmoins, ils ne sont pas tous traités de la même manière. Il y a une base commune de protection. Cela va dépendre des

politiques des départements notamment. Ces derniers doivent mettre en place des formations importantes des travailleurs sociaux. Ainsi, selon le lieu de prise en charge, le MNA aura accès plus ou moins facilement aux informations nécessaires pour obtenir un titre de séjour ou une demande d'asile. Il existe finalement des différences de traitements entre les mineurs pris en charge par l'ASE. De ce fait, il n'existe pas de régime uniforme applicable à tous les MNA. Aucun d'entre eux ne peut savoir à l'avance les droits dont il va pouvoir bénéficier.

Cette différence de traitement dans l'accès aux droits, démontre si besoin, la nécessité de réformer la protection actuelle des MNA afin d'harmoniser dans un premier temps la prise en charge par l'ASE. Cela devrait aboutir à une protection plus efficace, avec un accès à tous les droits garantis par les conventions internationales.

Dans un second temps, la protection doit être étendue aux mineurs non pris en charge, notamment par le développement des réseaux associatifs, des collaborations entre les tiers bénévoles, les associations et les départements.



PARTIE CINQ

ÉTUDES ACTUALITÉS ET PRISE DE POSITION

1. Les mineurs non accompagnés : les oubliés de la crise sanitaire ?

2. L'engagement et le positionnement des institutions, et organisations de référence

3. Revue des publications, pour une approche historique récente de la problématique

1. LES MINEURS NON ACCOMPAGNES : LES OUBLIES DE LA CRISE SANITAIRE ?

Alors que la situation sanitaire est encore à risque sur une grande partie du territoire, et après que l'épidémie a frappé durement des populations fragiles, les mineurs non accompagnés (MNA), qui constituent une population vulnérable ont-ils été les oubliés de la crise sanitaire ?

Comment et dans quelles conditions les jeunes migrants ont-ils vécu et traversé cette crise et la période de confinement ? La situation des MNA a-t-elle fait l'objet d'un traitement spécifique ou indifférencié ? Quelles mesures particulières sont-elles été prises à leur égard ? Avec quelles finalités ?

L'interdiction des déplacements en France, vulgarisée par l'expression « confinement », est une des mesures sanitaires qui est entrée en vigueur le 17 mars à 12 h et qui s'est achevée le 11 mai 2020. Cette mesure s'insère dans un ensemble de décisions visant à restreindre les contacts humains et les déplacements en réponse à la pandémie de Covid-19 en France. Pour examiner leur situation dans cette période récente, nous reviendrons sur la chronologie depuis le début du confinement, le 17 mars 2020.

1.1 Chronologie des décisions publiques : l'affirmation des droits

- **17 mars 2020 – COMMUNIQUE DE PRESSE du SECRETAIRE D'ETAT A LA PROTECTION DE L'ENFANCE : Coronavirus : secteur de la protection de l'enfance**

Au lendemain de la déclaration du Président de la République, Adrien Taquet, Secrétaire d'Etat à la protection de l'enfance, réunit par téléphone les acteurs de l'hébergement en établissements de la protection de l'enfance pour faire un point de situation et un recensement des alertes et des attentes. Le secrétaire d'Etat s'engage à produire une fiche de consignes claires et stabilisées permettant **le maintien de l'accompagnement sécurisé et qualitatif des enfants** protégés. Le ministre réaffirme la nécessité, particulière en cette période de crise, que les enfants ne connaissent **pas de rupture de parcours de vie**, notamment pour ceux qui atteindraient leur majorité durant la période de confinement.

Il convient à chaque structure d'assurer un plan de continuité d'activités en lien avec le conseil départemental.

- **19 mars 2020** – Recommandations à destination des établissements et services de l'aide sociale à l'enfance, au stade n°3

Le secrétariat d'Etat à la Protection de l'Enfance communique ses recommandations. Elles précisent notamment que « l'accompagnement des enfants et des jeunes au titre de la protection de l'enfance est d'une importance primordiale. La continuité de l'accueil des enfants, les droits fondamentaux des enfants et des parents doivent être intégrés, dans le cadre d'un plan de continuité d'activité, que l'enfant ou le jeune soit pris en charge dans un établissement ou bénéficie d'une mesure d'assistance éducative à domicile.

Il invite, chaque Conseil Départemental, au titre de sa mission de protection, à mettre en place son propre plan de continuité d'activités intégrant notamment la continuité du fonctionnement et des missions de la Cellule de recueil et d'informations préoccupantes.

- **21 mars 2020** – Courrier Adrien Taquet destiné aux Présidentes et Présidents de Département – Protection de l'enfance

Dans sa lettre aux Présidentes et Présidents de Conseils Départementaux, le Secrétaire d'Etat rappelle les principes de continuité d'activité de la mission de Protection de l'Enfance et de préservation des droits fondamentaux des enfants et des familles pour préciser les nécessités de :

- garantir la continuité de l'activité des **cellules de recueil des informations préoccupantes**
- garantir la **continuité d'activité pour les interventions de protection de l'enfance à domicile,**
- **apporter un soutien et un accompagnement aux assistants familiaux du département ;**
- limiter les **droits de visite** avec hébergement

Une incise sur le droit des jeunes majeurs complète ce volet Protection de l'Enfance généraliste.

- Prolonger la prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance des mineurs au-delà de l'âge de 18 ans lorsque le jeune n'est pas autonome et en particulier s'il n'a pas d'hébergement et éviter bien évidemment toute remise à la rue de ces mineurs lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans

La situation des MNA est évoquée, dans une deuxième partie, pour apporter les précisions suivantes :

« En ce qui concerne la prise en charge des mineurs non accompagnés, priorité doit être donnée à leur mise à l'abri quand bien même les conditions de l'évaluation de la minorité sont perturbées. La protection des mineurs, et notamment de ceux se présentant comme mineurs non accompagnés, doit être garantie par des mises à l'abri systématiques. Jusqu'à nouvel ordre, aucun transfert de mineur d'un département à l'autre ne peut être mis en œuvre du fait du confinement général de la population et de la restriction des déplacements au strict nécessaire. »

Les mineurs doivent en conséquence être accueillis dans le département dans lequel ils se présentent. En cas d'urgence, de situation d'une particulière gravité, et pour les mineurs les plus jeunes et les plus vulnérables, les conseils départementaux pourront solliciter des ordonnances de placement provisoire auprès des magistrats, le plan de continuité des juridictions prévoyant le maintien d'une permanence en assistance éducative dans les tribunaux pour enfants. Dans cette hypothèse, en cas de saisine, la cellule nationale décidera d'un maintien dans le département d'arrivée. »

- **3 avril 2020 – Recommandations relatives à l'évaluation, la mise à l'abri et la prise en charge des mineurs non accompagnés, Ministère de la Santé**

C'est à cette date que le Ministère de la Santé publie une fiche intitulée « Informations et recommandations sur le Coronavirus – Covid-19 »; elle est spécifique aux Mineurs Non Accompagnés. Cette fiche précise :

L'accompagnement des enfants et des jeunes, notamment les MNA, au titre de la protection de l'enfance est d'une importance primordiale. La continuité de l'accueil

des jeunes se présentant comme MNA ainsi que le respect de leurs droits fondamentaux doivent être intégrés aux plans de continuité d'activité du conseil départemental et de l'établissement accueillant les jeunes concernés.

Recommandations pour la mise à l'abri et l'évaluation des personnes se présentant comme mineures non accompagnées

Une continuité d'activité doit être prévue en ce qui concerne les missions relatives à l'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement ainsi qu'à la mise à l'abri des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés.

En cas de difficultés probables à conduire les opérations d'évaluation de la minorité et de l'isolement, notamment du fait de la suspension de l'utilisation de l'outil « aide à l'évaluation de la minorité », il est prioritaire d'assurer a minima la mise à l'abri et l'accompagnement de ce public.

Mise à l'abri des personnes

Chaque personne se présentant comme mineur non accompagné (MNA) doit pouvoir bénéficier d'une **mise à l'abri systématique par le conseil départemental**. L'accueil provisoire d'urgence au titre de l'article L.223-2 du code de l'action sociale et des familles est obligatoire et est d'autant plus indispensable en période de crise sanitaire afin de **protéger les jeunes ainsi que l'ensemble de la population.**

Cet accueil pourra être amené à se prolonger au-delà des 5 jours réglementaires si le délai d'évaluation de la minorité et de l'isolement dépasse cette durée, notamment en cas d'absence d'un nombre suffisant de personnels en charge de réaliser ces évaluations.

La mise à l'abri pour les jeunes évalués majeurs doit être poursuivie soit au sein d'un dispositif d'hébergement de l'aide sociale à l'enfance soit au sein d'un dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun afin de permettre à ces derniers de respecter les consignes de confinement actuellement en cours. Pour les jeunes qui ont été évalués majeurs avant le confinement et qui ont formulé un recours contre cette évaluation, ce

recours n'étant pas suspensif, ils relèvent par principe de l'hébergement d'urgence de droit commun.

Les conseils départementaux devront organiser cette mise à l'abri en lien avec les préfetures et s'assurer de son effectivité.

Evaluation sociale de la minorité et de l'isolement

L'évaluation de la minorité et de l'isolement doit pouvoir se poursuivre dans la mesure du possible, en fonction du personnel disponible.

L'accueil du public en préfeture a été fermé depuis le 16 mars dernier. Il n'y a donc plus d'accueil de jeunes se présentant comme MNA au niveau des préfetures pour un enregistrement dans AEM dans les départements où l'outil est déployé.

Toutefois, *l'article R.221-11 du code de l'action sociale et des familles ne rendant pas obligatoire l'appui du préfet via la consultation d'AEM*, les conseils départementaux ont la possibilité de conclure leur évaluation sans y recourir. Ils peuvent en outre solliciter la cellule nationale du ministère de la justice afin de vérifier si le jeune sous l'identité présentée, est déjà connu du dispositif MNA.

Recommandations pour la prise en charge des mineurs non accompagnés

Saisine de l'autorité judiciaire

Le plan de continuité des juridictions prévoit le maintien d'une permanence en assistance éducative dans les tribunaux pour enfants ; les conseils départementaux peuvent solliciter des ordonnances de placement provisoire auprès des magistrats.

Adaptation de la clé de répartition

Aucun transfert de mineur d'un département à un autre ne peut être mis en œuvre du fait du confinement général de la population et de la restriction des déplacements au strict nécessaire. Ainsi et jusqu'à nouvel ordre, la cellule nationale d'orientation et d'appui à la décision judiciaire ne pourra proposer à l'autorité judiciaire que des maintiens sur les départements évaluateurs.

Les conseils départementaux sont dès lors invités à apprécier au cas par cas la nécessité ou non de saisir les parquets de demandes d'ordonnances de placement provisoire ou de mesures de tutelle, en urgence, une fois l'évaluation terminée.

L'éventuel déséquilibre de la clé de répartition entraîné par des maintiens sur les départements évaluateurs sera rattrapé dans les mois suivant la fin du confinement. Toute question relative à la répartition nationale doit être adressée à la MMNA (mission mineurs non accompagnés de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse) , à l'adresse suivante : mie.dpjj@justice.gouv.fr.

Prise en charge du Mineur Non Accompagné par l'établissement

L'établissement doit assurer une prise en charge adaptée du mineur selon les modalités arrêtées dans le cadre de son plan de continuité (cf. Fiche COVID 19 Recommandations aux structures de la protection de l'enfance - https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/etablissements-services-lieux_de_vie-protection_enfance-covid-19.pdf).

Quelle réponse apporter au jeune au regard de son droit au séjour ou d'asile ?

Suite au déconfinement, les services préfectoraux d'accueil des étrangers sont fermés sauf pour les demandeurs d'asile. Ainsi, par ordonnance n° 2020-328 du 25 mars 2020 portant prolongation de la durée de validité des documents de séjour, la durée de validité des documents de séjour arrivés à expiration entre le 16 mars et le 15 mai 2020, est prolongée de 90 jours. Les catégories de titres concernées par cette mesure sont :

- Les visas de long séjour,
- Les titres de séjour,
- Les autorisations provisoires de séjour,
- Les récépissés de demande de titre de séjour,
- Les attestations de demande d'asile.

Les démarches pour permettre au mineur d'accéder à ses droits au séjour devront être engagées dès la levée du confinement.

Quelle conduite à tenir si le jeune atteint la majorité pendant la période de confinement ?

L'article 18 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 prévoit qu' « il ne peut être mis fin, pendant la durée des mesures prises en application des articles L. 3131-15 à L. 3131-17 du code de la santé publique, à la prise en charge par le conseil départemental, au titre de l'aide sociale à l'enfance, des majeurs ou mineurs émancipés précédemment pris en charge dans le cadre de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles en tant que mineurs, mineurs émancipés ou jeunes majeurs de moins de vingt et un ans ».

Ainsi, la prise en charge des MNA atteignant la majorité doit se poursuivre y compris en l'absence d'un « contrat jeune majeur » (CJM). De même, doit se poursuivre la prise en charge des jeunes dont le CJM prend fin pendant le confinement.

Une fin de prise en charge reste toutefois possible pour les jeunes majeurs dont le projet de sortie a été élaboré et qui bénéficient dans ce cadre d'une solution d'hébergement.

Enfin, les jeunes qui atteignent la majorité pendant la période d'état d'urgence sanitaire et qui n'auraient pas encore engagé de démarches pour l'examen de leur droit au séjour pourront le faire une fois cette période terminée.

1.2 Éléments contextuels : des constats de droits inégalement exercés

La portée et la gravité de la crise sanitaire a eu un impact fort sur l'organisation administrative des pouvoirs publics. Les premières mesures de sauvegarde sanitaire et d'ordre public ont été prises en direction du plus grand nombre, sans distinction de catégories particulières. L'ordre des priorités en début de « confinement », consistait à sauvegarder le système hospitalier mis à mal par un grand nombre d'admissions de

malades du Covid-19 et le développement de ses capacités en lit de réanimation. Les premières observations, en santé publique, portaient sur des catégories de patients à risque du point de vue médical et épidémiologique. Personnes âgées, personnes présentant des pathologies chroniques, ces catégories de populations identifiées comme fragiles, ont fait l'objet d'une communication spécifique dans les messages d'alerte des pouvoirs publics. Le principe de précaution a guidé les pouvoirs publics dans leurs choix difficiles de préserver le système de santé d'une embolisation des services de réanimation et les personnels soignants d'un épuisement et du choc moral de l'échec à sauver des vies humaines.

Pour autant, les populations vulnérables, définies au regard des seuls critères médicaux, pouvaient-elles être visées par les priorités données aux mesures de précautions qui ont prévalu dans la gestion de la crise ?

En effet, comment la vulnérabilité des nombreux enfants accueillis dans les divers services de Protection de l'Enfance et celle d'une part significative des MNA pris en charge à l'ASE, ainsi que le flux de jeunes migrants se présentant comme tels, a-t-elle fait l'objet d'une attention particulière des autorités administratives Etat et des collectivités territoriales ?

C'est le 21 mars 2020, quatre jours après le début du confinement imposé pour circonscrire la propagation du Covid-19, que le secrétaire d'État à la Protection de l'enfance, écrit dans une lettre adressée aux présidents de départements : « **En ce qui concerne la prise en charge des mineurs non accompagnés, priorité doit être donnée à leur mise à l'abri quand bien même les conditions de l'évaluation de la minorité sont perturbées. La protection des mineurs, et notamment de ceux se présentant comme mineurs non accompagnés, doit être garantie par des mises à l'abri systématiques.** »

Ces principes posés ne souffrent aucune ambiguïté. Le Secrétaire d'État à la protection de l'enfance, poursuit dans un communiqué du 24 mars 2020 que, « les débats [du projet de loi COVID-19] ont également permis de réaffirmer que tout jeune évalué mineur ou majeur sera mis à l'abri ».

L'instruction sur la prise en charge et le soutien des populations précaires face à l'épidémie du Covid -19 du 27 mars 2020 rappelle que l'état d'urgence sanitaire « ne doit pas avoir pour effet de dégrader les conditions de vie des personnes les plus précaires ».

Pourtant, en date du 6 avril, 36 associations et 88 avocats, constatant que les « *obstacles à l'accès à une protection effective pour les mineurs isolés qui existaient avant la crise sanitaire perdurent aujourd'hui* », écrivent une lettre ouverte adressée au Premier ministre, au ministre de la Santé, à la garde des Sceaux et au secrétaire d'État à la Protection de l'enfance. Pour les signataires, les quelques mesures prises et les recommandations adressées aux conseils départementaux ne suffisent pas à préserver tous les enfants de la rue lors des différentes étapes de leur parcours. Les déclarations officielles contrastent avec le vécu des jeunes migrants qui connaissaient des situations dramatiques, que ce soit à la rue, les squats, dans les hôtels, voire aussi les foyers de certains départements.

*« Le virus peut frapper plus durement ceux dont la situation sanitaire est déjà fragilisée : cela concerne une très grande partie des mineurs non accompagnés dont les parcours migratoires ainsi que les conditions de vie en France ont largement contribué à une dégradation de leur état de santé [...]. Les déclarations d'intention pendant les débats parlementaires et les appels aux bonnes volontés par voie de presse ne suffisent pas. »*¹³⁴

La situation que nous avons observée avant la crise sanitaire se prolonge en certains points du territoire par des pratiques administratives qui amplifient « l'effet d'exclusion ». Si les départements sont légalement tenus de protéger les mineurs, certains arguent que des MNA déboutés de l'évaluation ne sont donc pas des mineurs et qu'ils ne relèvent pas de leur

¹³⁴ Lettre Ouverte ; Demande de mesures contraignantes pour assurer la protection de tous les mineurs non accompagnés dans le contexte de l'épidémie du Covid-19 Signataires :

Associations et syndicats :

Amnesty International France, Association d'Accès aux Droits des Jeunes et d'Accompagnement vers la Majorité (AADJAM), Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers (ADDE), Association des Avocats de Toulouse pour la Défense des Etrangers (ADE), Association pour la Défense des Mineurs Isolés Etrangers (ADMIE), Association Nationale des Assistants de Service Social (ANAS), la CASA, CGT-PJJ, Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant (CNAPE), La Cimade, Défense des Enfants International (DEI-France), Droits d'Urgence, Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS), FASTI, Fédération Education Recherche Culture-CGT (FERC-CGT), Fédération des Etablissement Hospitaliers et d'Aide à la Personne Privés non-lucratifs (FEHAP), Fédération d'Entraide Protestante (FEP), GISTI, Hors la Rue, Ligue des Droits de l'Homme, Médecins du Monde (MDM), Médecins sans Frontières (MSF), les Midis du MIE, Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples (MRAP), Paris d'Exil, Réseau Education Sans Frontières (RESF), Secours Catholique – Caritas France (SCCF) Soul Food, Syndicat des Avocats de France (SAF), Syndicat National des Personnels de l'Education et du Social-PJJ (SNPES-PJJ), Thémis, Timmy, UNICEF-France, UNIOPSS, Union Syndicale Solidaires, Utopia 56.

compétence et encore moins de leur protection. Les services de l'État, considèrent que si le juge pour enfant ne s'est pas prononcé, les intéressés ne sont pas majeurs. Force est de constater que du 17 mars au 11 mai 2020, une grande partie des procédures judiciaires ont été ralenties, voire stoppées. Dans ce face à face, de l'Etat et des départements, se joue un imbroglio au détriment des jeunes : déjà vulnérables par leur parcours, ils se trouvent confrontés en cette période de crise à une complexité administrative qui les fragilise encore plus.

Les points critiques portent sur :

- **Le refus de l'accueil provisoire d'urgence**
- **Les fins de prise en charge** après avoir remise en cause leur minorité.
- **La non-exécution des OPP¹³⁵**, prises par les juges des enfants
- **La mise en danger d'enfants** débouté de la minorité qui doivent survivre dans la rue,

Ces points constituent des éléments caractéristiques de dégradation des conditions de vie des personnes précaires.

1.3 Des droits à l'épreuve des réalités de terrain

Pour éclairer la situation récente, nous nous sommes appuyés sur les témoignages issus du réseau des établissements et services de l'ALEFPA, dans le champ de la Protection de l'Enfance, tels que des dispositifs spécifiques accueillant des Mineurs Non Accompagnés, des Maisons d'Enfants à Caractère Social, des établissements et services de protection de l'enfance, dans le Nord, l'Yonne, la Marne, les Hauts de Seine, les Pyrénées Orientales, nous disposons d'un panel représentatif de structures concernées par l'accueil et l'accompagnement des jeunes MNA, (ils représentent plus de 600 jeunes concernés au 1^{er}

¹³⁵ Ordonnances de placements provisoires

janvier 2020). Nous avons complété nos observations en référence à d'autres territoires et d'autres associations ce qui permet d'équilibrer et nuancer les faits saillants rapportés.

A plusieurs reprises, cibles et objets de critiques, les Agences Régionales de Santé ont toutefois joué leur rôle dans l'animation du secteur médico-social, en communiquant sur les mesures à prendre en matière de protection des personnes handicapées, de protocoles et de consignes à suivre pour contrecarrer la transmission du virus et l'épidémie au sein des établissements.

C'est donc souvent, par un cheminement qui part du cadre général sanitaire pour aller aux situations particulières que dans la plupart des cas, les services de la Protection de l'Enfance ont géré la situation de crise. Par analogie avec les consignes qui prévalaient en Institut Thérapeutique Éducatif et Pédagogique, établissement accueillant des enfants souffrant de troubles du comportement, relevant du champ du médico-social. Les Maisons d'Enfants où été accueillis des enfants placés et dont les parents demeuraient dans la proximité du territoire, ont pu organiser des retours en famille, tout en s'inscrivant dans une forme de prise de risque, quand à l'exercice des droits de visite et d'hébergement et des autorisations imparties pour la mise en œuvre de ces droits. Une fois encore, les MNA privés de représentants légaux et de parents physiquement présents sur le territoire n'ont eu d'autre solution que d'être coupés des relations sociales, en n'ayant d'autre choix que de rester confinés pour une grande partie d'entre eux dans des dispositifs d'hébergement éclatés, conçus pour favoriser leur inclusion sociale, notamment dans le cas d'appartement partagés en autonomie, mais en définitive peu adaptés à un suivi sanitaire optimal.

La Protection de l'Enfance et ses services n'ont pas échappé aux aléas de la politique nationale en matière de doctrine sur le port du masque. A l'échelle des départements et s'agissant de la Protection de l'Enfance, en dépit des grandes orientations données par l'Etat, nous avons assisté à une déclinaison hétérogène de politiques publiques. Ainsi, territoires par territoire, les politiques locales ont été fonction des réalités et des moyens dont disposait chaque Conseil Départemental pour gérer des missions qu'il doit assumer.

1.3.1 Territoires d'implantation des établissements et services de l'ALEFPA :

Ainsi dans le département des Hauts de Seine, durant la période de confinement, la collectivité territoriale a mis en place une politique de test systématique qui s'est ajoutée à des campagnes de dépistages menées par des communes. Il semblerait que seuls les professionnels puissent être bénéficiaires des tests. Dès le début du confinement, un protocole de reprise d'activité et de continuité a été diffusé aux associations gestionnaires sans que la continuité n'intègre véritablement d'impératif. Comme partout en France, le manque de moyens de protection a été déploré. Ce n'est qu'à partir de début mai, que les services du conseil départemental ont pu mettre à disposition hebdomadaire de masques (à destination des professionnels des associations de l'aide sociale à l'Enfance). Ce qui a permis, dans l'établissement concerné, aux professionnels et aux enfants d'être normalement équipés.

A ces aléas de protection sanitaire, se sont ajoutés des aléas administratifs, la préfecture des Hauts de Seine considérant qu'un MNA, étant un mineur, n'a pas besoin d'un titre de séjour pour justifier de son habilitation à travailler. Dans ce département, tous les mineurs MNA en contrat d'apprentissage se sont vus retirer leur récépissé. Or, l'usage, qui prévalait, jusqu'alors dans les Hauts de Seine était que la DDIRECCTE délivrait une autorisation de travail au jeune MNA désireux d'entrer en apprentissage, (donc en situation de signer un contrat de travail) sur présentation d'un récépissé de demande de régularisation de titre de séjour.

Ce type de décisions génère des incertitudes, tout en apparaissant comme une recommandation de stabiliser et simplifier les procédures administratives ; les jeunes qui y sont confrontés expriment de fortes incompréhensions, pouvant aller jusqu'à mettre à mal la relation entre eux et les professionnels responsables de leur accompagnement social au quotidien.

D'autre part, en tenant compte des durées d'attente en préfecture, entre la prise d'un rendez-vous et son effectivité, soit de 4 à 6 mois, selon les préfectures de l'Île de France, c'est tout le projet d'insertion par l'économique qui peut être mis à mal. A l'issue d'un retour

à la normale, les délais impartis vont créer des situations de « non-droit » : de jeunes MNA, apprentis, devenus majeurs ne disposeront pas de récépissé, et ne seront donc plus éligibles à la signature d'un contrat d'apprentissage ; le risque étant d'interrompre leur parcours de formation.

Cette situation ne peut qu'insécuriser des jeunes en passe de devenir majeurs, salariés et qui vont se retrouver sans autorisation de travail.

Dans ce même département des Hauts de Seine, a été porté à notre connaissance une situation dramatique d'un jeune MNA décédé, sur son lieu de prise en charge, en l'occurrence un hôtel. Le collectif des signataires auquel nous faisons référence plus haut a relayé ces informations auprès du bâtonnier des Hauts-de-Seine, de l'IGAS et de divers élus du département. Nous n'avons pas eu connaissance d'une réponse officielle du département. Toutefois, des jeunes installés dans des hôtels ont été transférés dans des hôtels parisiens leur permettant d'être un par chambre.

Dans le département du Nord, la situation sanitaire et sa gestion dans le secteur de la Protection de l'Enfance n'a pas échappé aux difficultés et contradictions du début du confinement. Des choix de protection à l'égard du virus, se sont traduits par de nombreux retours en familles. La situation des MNA de facto privés au moins temporairement de leur famille, ne pouvait s'organiser sur les mêmes bases, que celles des autres enfants de l'ASE. C'est donc dans les dispositifs existants qu'ils ont vécu cette période de crise sanitaire et de confinement.

Les jeunes devenus majeurs durant la période de confinement n'ont pas été exclus. Ils ont été maintenus dans les structures mais, sans clarification sur la question du financement des places et de prix de journée. La préfecture du Nord qui ne prévoit pas de réouverture avant le 15 juin devra absorber un retard dans le traitement des dossiers de demande de régularisations des situations administratives. Pour l'heure, les équipes qui accompagnent ces jeunes font face avec eux à une situation gelée, qui génère incertitudes et questionnements.

Avec le « déconfinement » la reprise de la scolarité s'est organisée pour les jeunes présents en MECS et de manière très significative pour les MNA qui sont, pour l'essentiel, dans leur parcours et leur projet tributaires de l'école pour un parcours d'inclusion réussi.

Le classement en zone rouge a mobilisé le Conseil Départemental du Nord dans la distribution de masques et ses recommandations à l'attention des jeunes et des professionnels. Concernant les mesures de protection, il n'y a pas de test envisagé pour les professionnels par le Conseil Départemental, toutefois, comme les autres opérateurs, le groupement momentané d'entreprises, géré par l'ALEFPA, a reçu une dotation de masques. Calculée sur la base de l'agrément (nombre de places et de jeunes pris en charge), cette dotation correspond à 5 semaines, soit 4000 masques à destination des professionnels et des jeunes.

Dans le département des Pyrénées-Orientales

Durant le confinement et la période aigüe de la crise sanitaire en France, l'accueil de jeunes MNA s'est poursuivi dans les établissements de l'ALEFPA de cette région moins touchée que d'autres en France. Il faut toutefois préciser que le fonctionnement des services et la situation des jeunes a été fortement impactée par les mesures de restriction mise en place.

Jusqu'à l'âge de 14 ans, le Conseil Départemental privilégie les accueils en famille et en Maison d'Enfants à Caractère Social. Des jeunes qui, avant la crise, transitaient plus fréquemment par l'hôtel en début de prise en charge ont plus rapidement été admis en MECS. Pour les jeunes MNA âgés de 17 à 18 ans qui logeaient habituellement en hôtel ou diffus, les services éducatifs ont continué d'assurer des visites régulières, mais ces jeunes ont eu à souffrir du confinement, qui a constitué pour eux par une période d'isolement plus grande liée à la solitude. Quant à leurs activités d'apprentissage, synonymes d'inclusion professionnelle et de socialisation par le travail, elles ont été subitement mises à l'arrêt. Cette interruption brutale, s'est traduite par une perte de ressources, que certains MNA utilisent souvent pour subvenir aux besoins des leurs restés au pays, elle a engendré pour

d'autres jeunes des problématiques matérielles directement liées aux dettes contractées dans leur parcours migratoire.

L'accès à l'autonomie a été mis à mal, et les perspectives de retour à la normale pour nombre de jeunes en apprentissage dans des secteurs économiques directement impactés par les conséquences de baisse d'activité, semblent encore fragiles.

Nous observons, dans ce département, que les services de l'ASE ont garanti une continuité des prises en charge en reconduisant sine die et sans condition les renouvellements automatiques des CJM. La position proactive du Conseil Départemental des Pyrénées Orientales a permis une protection systématique, la période n'a pas connu de « sortie sèche » des dispositifs d'accueil et d'accompagnement, ce dont nous pouvons nous réjouir.

Au niveau de la préfecture les titres de séjours ont été reconduits ou prorogés, selon les directives prises dans le cadre de la loi d'urgence sanitaire et de ses conséquences sur le droit au séjour des étrangers.

Dans le département de l'Yonne, on souligne que la situation des jeunes MNA pris en charge est devenue très difficile du point de vue du travail. Dans les secteurs de l'hôtellerie, de la restauration, du bâtiment ou encore de la mécanique automobile, qui sont les principaux secteurs dans lesquels les MNA, dans le département pouvaient signer des contrats d'apprentissages et obtenir un emploi à l'issue de leur formation, l'arrêt brutal de ces mêmes secteurs et le lent redémarrage d'autres fait craindre l'émergence d'une crise économique qui va les pénaliser tout particulièrement.

La recommandation d'un travail conjoint, s'appuyant sur des engagements réciproques des départements et des associations, pour garantir la continuité des parcours des jeunes et stabiliser leur situation à la sortie des dispositifs est plus que jamais d'actualité.

1.3.2 Revue des autres territoires

Marseille et à Gap : des enfants migrants non accompagnés privés de services essentiels

Selon la direction de « Human Rights Watch – France », le fait que les autorités de protection de l'enfance des départements des Bouches-du-Rhône et des Hautes-Alpes ne fournissent pas un hébergement et d'autres services essentiels aux enfants migrants non accompagnés à Marseille et Gap, dans le contexte de l'épidémie de Covid-19, met ces derniers en situation de risque et affaiblit la réponse des autorités à la pandémie.

« Le traitement de ces enfants par les autorités était déjà inacceptable avant l'épidémie, il est aujourd'hui non seulement intolérable mais aussi dangereux », « Les autorités devraient d'urgence y remédier et assurer à ces enfants une mise à l'abri et un accès aux services essentiels pour permettre l'application effective des mesures de confinement et de prévention face au coronavirus »

Des bénévoles du Collectif 59 Saint-Just ont expliqué à Human Rights Watch que sans le squat, les mineurs non accompagnés et autres migrants n'auraient nulle part où aller et seraient à la rue, mais que le squat était à présent plein et ne pouvait accepter de nouveaux entrants.

Sources <https://www.hrw.org/fr/news/2020/03/26/france-des-enfants-livres-eux-memes-malgre-le-covid-19>

Calais et Grande-Synthe : les enfants et les jeunes migrants dans les lieux informels de regroupements

En date du 26 mars 2020, selon les informations de la Plateforme des Soutiens aux Migrants :

- Calais : la trentaine de femmes et d'enfants exilé-es présent-es avant le confinement étaient et restent hébergés par des citoyens/associations, et sont en confinement. Il y aurait 167 mineur-es isolé-es à Calais connus du RYS (Refugee Youth Service) et entre 800 et 1000 personnes à la rue à Calais.

- Grande-Synthe Les campements regroupent environ 600 personnes dont de nombreuses familles avec des enfants très jeunes. Il y aurait environ une centaine de mineurs. (mais pas de structure dédiée sur place pour les identifier et les accompagner).

Paris

Selon le site de la plateforme INFOMIE , en date du vendredi 16 mars 2020, le DEMIE, géré par la Croix rouge française et habilité par la Mairie de Paris comme point d'entrée pour les jeunes se présentant comme non accompagnés sur le département et comme organisme chargé d'évaluer la minorité et l'isolement, a été fermé jusqu'à nouvel ordre. L'évaluation de minorité et d'isolement a été suspendue. Pour accéder à l'accueil provisoire d'urgence, les jeunes MNA ont été orientés vers des accueils de jour jusqu'à 18h ; puis à partir de 18h, l'accès à l'accueil provisoire d'urgence pour les jeunes MNA s'est fait via les commissariats.

Haute Vienne : Mineurs étrangers mis à la rue, décision de la CEDH

Le 31 mars 2020, la Cour Européenne des Droits de l'Homme enjoint en urgence à la France de remettre à l'abri et nourrir le requérant : un mineur non accompagné guinéen, orienté vers le conseil départemental de Haute Vienne pour mise en place de l'accueil provisoire d'urgence et évaluation de minorité et d'isolement. D'abord mis à l'abri dans un hôtel, une décision de refus de prise en charge lui est notifiée, le 09 mars 2020, il est remis à la rue. Face à l'urgence de la situation de ce mineur en danger, et au risque lié au COVID-19, la Cour européenne des droits de l'homme est saisie d'une demande de mesures provisoires d'urgence, dans le cadre de l'article 39 du règlement de la Cour, en parallèle de l'appel devant le Conseil d'Etat.

Hautes Alpes : décision de mise à l'abri immédiate de 23 MNA par le Tribunal administratif de Marseille

Le 4 avril 2020, les associations Tous Migrants, Réseau Hospitalité et Médecins du Monde ont obtenu de la justice la mise à l'abri immédiate de 23 jeunes MNA, déboutés de la minorité et non pris en charge au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance par le Département, qui cohabitaient dans un squat avec 70 personnes. Le tribunal administratif de Marseille a enjoint au préfet des Hautes-Alpes d'assurer l'hébergement d'urgence des 23 jeunes migrants isolés, non reconnus mineurs par le département des Hautes-Alpes, jusqu'à ce que le juge des enfants ait statué sur leur minorité réelle.

1.4 Conclusion

La récente situation de grande incertitude et de crise, marquée par un état d'urgence sanitaire, a impacté les plus fragiles dont font partie les jeunes migrants, comme personnes vulnérables.

En dépit de directives pourtant claires de la part des autorités de l'Etat, les situations vécues par les jeunes et ceux qui les accompagnent, tant du point de vue de la mise à l'abri que du maintien dans les dispositifs de ceux qui devenaient majeurs, on constate une diversité et une hétérogénéité des réponses de la part des Conseils Départementaux.

Il conviendra au terme des observations issues de la dernière période, de renforcer le principe **de la présomption de minorité et en conséquence la mise à l'abri de tous les mineurs** ou supposés tels, sans condition ni procédure d'évaluation de l'âge. Les jeunes non accompagnés en attente d'une évaluation de leur situation doivent être mis à l'abri.

La veille sociale, et les maraudes doivent être renforcées. Les associations spécialisées dans l'accompagnement des mineurs en danger doivent être soutenues par les institutions.

1.5 Position de la Commission nationale consultative des droits de l'homme

La Commission dit s'inquiéter de la discontinuité du service de la prévention et de la protection de l'enfance dans de nombreux départements et elle enjoint à respecter les droits fondamentaux des mineurs non accompagnés. « La situation des mineurs non accompagnés est extrêmement préoccupante. Beaucoup sont encore à la rue, en particulier

chez les primo-arrivants qui ne savent pas vers qui se tourner pour obtenir de l'aide, beaucoup de structures associatives étant fermées. » Elle réaffirme qu'il convient de mettre à l'abri tous les enfants à la rue (qu'ils soient non accompagnés ou pas) dans des centres d'accueil adaptés.

- **La CNCDH recommande d'insister en priorité sur la mise à l'abri et sur l'octroi d'un hébergement,** comme l'a demandé la Cour européenne des droits de l'homme à la France le 30 mars dernier. La mise à l'abri concerne également les jeunes majeurs dont la continuité de la prise en charge doit être assurée au moins jusqu'à la fin de la crise sanitaire.
- **La CNCDH rappelle que les conditions d'hébergement d'urgence sont inadaptées à un confinement qui dure :** nourriture insuffisante et de piètre qualité, impossibilité de se faire des repas, manque de produits d'hygiène, surpopulation nuisant au respect des « gestes barrière », manque de moyens et d'outils pour suivre les cours à distance, parfois même interdiction de toute sortie des hébergements, en contradiction avec les consignes officielles.
- **La CNCDH s'inquiète de** la possibilité donnée par l'ordonnance 2020-304 du 25 mars 2020 de refuser une assistance éducative sans audience qui risque d'impacter de nombreux mineurs non accompagnés qui n'auront pas pu faire valoir leurs droits.
- **la CNCDH s'inquiète de continuer à recevoir des signalements selon lesquels des mineurs seraient remis à la rue le jour de leur majorité,** malgré les mesures d'urgence votées par l'Assemblée nationale interdisant la sortie des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance des mineurs atteignant leur majorité,

1.6 Références

Ministère de la santé

<https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/recommandations-prises-en-charge-mineurs-non-accompagnes-covid-19.pdf>

<https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/covid-19-conseil-scientifique-covid-19>

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000041746313&fbclid=IwAR0UjIKO WDhrzN3B9Al6Dh-byn8VKnEmg6Va2yKb7oXevV1b8LR6Y_Ye3N8

Autorités administratives dépendantes

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

Presse spécialisée

- LA GAZETTE DES COMMUNES

<https://www.lagazettedescommunes.com/673307/mineurs-non-accompagnes-les-grands-oublies-de-la-gestion-de-la-crise-sanitaire/>

- LE MÉDIA SOCIAL

https://www.lemediasocial.fr/covid-19-les-droits-et-procedures-prolonges-par-ordonnances_rtunHC

https://www.lemediasocial.fr/coronavirus-et-dans-la-fonction-publique_Q11Xhx

https://www.lemediasocial.fr/covid-19-consignes-aux-professionnels-de-la-protection-de-l-enfance_7GtFox

https://www.lemediasocial.fr/accueil-des-mineurs-non-accompagnes-les-departements-mis-en-cause_eMYTyx

https://www.lemediasocial.fr/covid-19-la-protection-de-l-enfance-tente-de-consolider-le-confinement_okeuCr

- ASH

<https://www.ash.tm.fr/enfance-famille/covid-19-le-premier-ministre-interpelle-pour-une-prise-en-charge-reelle-des-mineurs-isoles-550534.php>

<https://www.ash.tm.fr/racine/veille-juridique/enfance-famille/mineurs-non-accompagnes-les-grands-oublies-de-la-crise-550740.php>

<https://www.ash.tm.fr/enfance-famille/covid-19-le-premier-ministre-interpelle-pour-une-prise-en-charge-reelle-des-mineurs-isoles-550534.php>

Presse généraliste nationale

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

https://www.liberation.fr/debats/2020/04/07/sans-logis-l-etat-abandonne-les-populations-les-plus-precaires_1784468

<https://www.cnews.fr/france/2020-04-11/adrien-taquet-secretaire-detat-lenfance-chacun-dentre-nous-doit-etre-la-vigie-de>

<https://www.mediapart.fr/journal/france/080520/en-isere-un-confinement-sous-la-menace-pour-des-mineurs-etrangeurs>

<https://www.mediapart.fr/journal/international/200420/mineurs-etrangeurs-marseille-la-justice-rappelle-le-departement-et-l-etat-leurs-obligations?onglet=full>

<https://www.politis.fr/articles/2020/04/jeunes-isoles-etrangeurs-entre-errance-et-confinement-indigne-41745/>

<https://www.politis.fr/articles/2020/04/mineurs-isoles-etrangeurs-les-oublies-confinés-dehors-ont-faim-peur-et-ne-savent-pas-ou-aller-41687/>

<https://lesjours.fr/obsessions/deconfinement-coronavirus/ep4-temoignage-mineurs-isoles/>

ONG et organismes internationaux

- MEDECIN DU MONDE :

<https://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/france/2020/04/04/23-mineurs-isoles-mis-labri?>

- HUMAN RIGHT WATCH :

<https://www.hrw.org/fr/news/2020/03/26/france-des-enfants-livres-eux-memes-malgre-le-covid-19>

- INFOMIE :

<http://www.infomie.net/spip.php?rubrique356>

<http://www.infomie.net/spip.php?article5893> : Tribunal administratif de Besançon, juge des référés, ordonnance du 31 mars 2020 n°2000570.

https://www.infomie.net/IMG/pdf/deconfinement-protection-enfance-complement_mna.pdf

- LA CIMADE :

<https://www.lacimade.org/gap-les-solidaires-pour-les-droits-des-mineurs-declares-majeurs/>

- GISTI :

<https://www.gisti.org/spip.php?article6344>

<https://www.gisti.org/spip.php?article6345>

- UNICEF :

<https://www.unicef.fr/article/mna-associations-et-avocats-demandent-des-mesures-contraignantes-pour-assurer-leur>

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

AUTRES :

<https://www.infomigrants.net/fr/post/23962/aubervilliers-un-camp-de-migrants-demantele-sans-solution-d-hebergement>

<https://www.neonmag.fr/la-situation-dramatique-des-mineurs-etrange-isoles-pendant-le-confinement-554520.html>

2. L'ENGAGEMENT ET LE POSITIONNEMENT DES INSTITUTIONS, ET ORGANISATIONS DE REFERENCE

RAPPEL ET ANALYSE DES POSITIONNEMENTS DES GRANDS ACTEURS INSTITUTIONNELS CONCERNANT LE PUBLIC ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DITS NON ACCOMPAGNÉS

2.1 Les acteurs des politiques publiques

2.1.1 Ministère de l'intérieur

Direction générale des étrangers en France

- Circulaire interministérielle du 25/01/2016 : Protocole de coordination État / Département pour l'anticipation des dépôts des 1ers titres de séjour avant la majorité

2.1.2 Ministère de la justice

Mission mineurs non accompagnés,

Rapport annuel d'activité 2016

- 24 juin 2016 décret relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. Il incombe aux Présidents des conseils départementaux d'organiser l'évaluation de minorité et d'isolement sur son territoire. Cette période d'évaluation de 5 jours s'accompagne d'une mise à l'abri qui consiste en un hébergement inconditionnel du jeune et des soins d'urgence.

- 28 juin 2016 : arrêté relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition

- 23 septembre 2016 : arrêté relatif à la composition et aux règles de fonctionnement du comité de suivi au niveau national

- 17 novembre 2016 : arrêté relatif aux modalités d'évaluation (référentiel en vue d'harmoniser les évaluations d'isolement et de minorité sur l'ensemble du territoire)

2.1.3 Le sénat

La prise en charge sociale des mineurs non accompagnés,

Rapport n° 598 au Sénat : Élisabeth DOINEAU et Jean Pierre GODEFROY, sénateurs

La question des MNA doit être considérée dans un contexte général des flux migratoire- ce qui n'empêche que le sujet et la problématique doivent être traités différemment de ceux des migrants puisque relevant du champ de la protection de l'enfance.

Les difficultés et préconisations :

- coût élevé pour les Départements qui nécessite un réajustement de la participation

- la saturation des solutions départementales d'hébergement d'urgence dans certains territoires qui nécessite le soutien des services de l'État via les dispositifs Préfectoraux (115)
- des évaluations de minorité et d'isolement mieux pratiquées depuis la circulaire du 25 janvier 2016 et l'arrêté du 17 novembre 2016
- l'absence de recours à l'assistance d'un avocat en cas de refus de déclaration de majorité et de refus de prise en charge
- cellule de répartition qui a atteint ses limites
- systématiser la saisine des JAF pour la mise en place de la tutelle dès la fin des évaluations «favorables »
- mettre fin aux dispositifs d'hébergement sous-budgétisés
- élargir le droit au séjour aux formations de l'enseignement général

30 propositions

- 1) renforcer la lutte contre les filières de passeurs, en coopération avec les États d'origine des MNA-
- 2) organiser la collecte des durées réelles d'évaluation par les départements excédant le délai des 5 jours-
- 3) systématiser la traçabilité des crédits de l'État abondant le Fond national de financement par l'État de la phase de mise à l'abri-
- 4) relancer la négociation État /ADF relative au financement de la phase de mise à l'abri –
- 5) inciter les CD à émettre des appels à projets distincts pour les 2 missions évaluation et mise à l'abri avec impossibilité de cumul-
- 6) inciter les départements à développer des hébergements d'urgence dans les foyers jeunes travailleurs –
- 7) encadrer par des conventions définissant les règles d'hygiènes et de sécurité minimales pour les mises à l'abri d'urgence en établissement hôtelier-
- 8) développer des partenariats entre CD et services de l'État pour le volet de l'hébergement d'urgence dans le cadre de la phase d'évaluation –
- 9) assurer la bonne application du référentiel national fixé par le décret du 17/11/16 –
- 10) renforcer l'assistance des PAF auprès des CD en matière d'expertise documentaire et réduire les délais-
- 11) publier l'arrêté -
- 12) développer les formations des évaluateurs aux problématiques géopolitiques –
- 13) assurer une distinction fonctionnelle entre les professionnels chargés de l'évaluation et ceux chargés de la prise en charge-
- 14) établir et diffuser les bonnes pratiques en matière de recours aux tests osseux –
- 15) inciter les ARS à développer des appels à projets destinés à assurer des bilans de santé générale et mentale aux jeunes MNA-
- 16) encourager les partenariats avec les centres hospitaliers afin de réaliser les bilans de soins-

- 17) redéfinir les limites de la responsabilité médicale des professionnels de santé lorsque des situations d'urgence leur imposent d'opérer des actes médicaux d'urgence dont l'isolement et la minorité n'ont pas encore été établi –
- 18) réviser le décret et la circulaire régissant le système de protection en faveur d'une éligibilité inconditionnelle à la PUMA pour les mineurs isolés –
- 19) inciter les partenariats entre les instances judiciaires et les CD d'accès au droit –
- 20) favoriser la création de plateformes interdépartementales permettant l'accueil, la mise à l'abri et disposant de l'expertise nécessaire à l'évaluation en lien avec les services de l'État
- 21) inciter la mutualisation des moyens entre départements –
- 22) veiller au respect par les magistrats de l'obligation de transmission qui leur est faite par l'art. 375-5 et de statuer sur une mesure de placement quand elle se justifie –
- 23) faire évoluer la formule de calcul de la clé de répartition –
- 24) prévoir un rapprochement du JE et du JAF à minima par une information systématique aux JAF par le JE, à maxima par un transfert ponctuel de la tutelle des MNA aux JE –
- 25) favoriser les partenariats rectorats, CD ou CR pour mobiliser des solutions d'hébergement à titre exceptionnel à des jeunes majeurs –
- 26) veiller au respect du droit inconditionnel à l'éducation –
- 27) renforcer le partenariat CASNAV et DIRECCTE afin d'identifier les formations professionnelles ou d'apprentissage rendant les MNA + facilement éligible au titre de séjour
- 28) élargir le critère de suivi d'une formation à l'admission au titre de séjour aux formations d'enseignement général –
- 29) intégrer aux critères du droit au séjour énoncés par la loi, l'admission à un dispositif de protection subsidiaire financé par le CD –
- 30) réitérer par circulaire le droit inconditionnel à une autorisation provisoire de travail dans le cadre d'une formation pour les MNA.

2.1.4 Assemblée nationale

L'avis BAGARRY du 12 octobre 2017 présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2018 et réalisé par Madame Delphine BAGARRY, députée.

Dans un contexte de forte tension démographique sur les structures de la Protection de l'Enfance, cet avis dépasse le simple avis budgétaire. D'une part, il dresse un état des lieux. D'autre part, il met en exergue l'engagement de l'Etat d'assumer l'évaluation de l'âge et la mise à l'abri des personnes se déclarant MNA jusqu'à ce que leur minorité soit confirmée, en rappelant les droits des MNA et la législation qui les encadrent.

Enfin, il réaffirme l'importance d'harmoniser le dispositif sur le territoire et d'assurer une prise en charge de qualité à ces MNA, dont la singularité du parcours entraîne des fragilités importantes

2.1.5 ADF, Assemblée des Départements de France

Synthèse de la Fiche INFO ADF de Mars 2020 Assemblée des Départements de France

Direction de la Communication – Mars 2020

L'accueil et la prise en charge des Mineurs Non Accompagnés (MNA) dans les Départements

Le nombre de mineurs non accompagnés pris en charge par les services d'aide sociale à l'enfance des Départements a triplé entre 2016 et 2018. Il s'agit à 95% de garçons ; beaucoup d'entre eux proviennent d'Afrique subsaharienne.

Les MNA représentent aujourd'hui entre 15 et 20% des mineurs pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE).

En 2019 au cours des mois de juillet et d'août, plusieurs dizaines de Départements ont fait état d'un afflux exponentiel de MNA, dont la majorité a transité par la frontière espagnole.

Si le flux d'entrée décline au premier semestre 2019, le nombre de jeunes reconnus mineurs non accompagnés par décision judiciaire continue d'augmenter dans de nombreux Départements. Début 2019, une centaine de nouveaux MNA (avec des pointes à 140) étaient réorientés chaque jour vers les services d'ASE des Départements par la mission MNA du ministère de la Justice (PJJ), chargée de la répartition nationale.

Le coût moyen de la prise en charge d'un MNA au titre de l'ASE est estimé en moyenne à 50 000€ par mineur et par an, couvrant le logement, la nourriture, les frais d'éducation et de formation.

Au total, l'accueil et la prise en charge de plus de 40 000 mineurs, au titre de l'aide sociale à l'enfance, à la fin de l'année 2018 représente un coût financier de 2 milliards d'euros à la charge des Départements. Pour 2019, on constate un relatif tassement du nombre des primo-arrivants (évaluations) mais une stabilisation du nombre de MNA pris en charge dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

Les Départements prennent en charge les mineurs étrangers jusqu'à leur majorité et souvent au-delà : environ 8 000 contrats ont été signés avec des jeunes majeurs (ex MNA) au cours de l'année 2018. Cet accompagnement des jeunes MNA au-delà de leur majorité semble encore s'accroître en 2019.

Les Départements demeurent démunis face à des arrivées massives et plus importantes que prévues :

- Le phénomène de saturation des structures d'accueil est tel qu'il peut empêcher la mise en œuvre de mesures judiciaires pour certains mineurs.
- La vérification de la minorité et de l'isolement réel des jeunes qui présentent une demande est toujours très complexe. Après évaluation, plus la moitié d'entre eux s'avèrent en réalité majeurs et ne relèvent donc pas de l'aide sociale à l'enfance.

2.1.6 ONPE - Le GIP Enfance en Danger

Mineurs non accompagnés quels besoins et quelles réponses ? ONPE, février 2017 – à travers la contribution de nombreuses institutions (OAA, UNIOPSS...), des services départementaux, des services justice, du défenseur des droits

Le cadre législatif relative à la prise en charge du MNA : des pratiques inégales au niveau des TGI des prises en charge qui peuvent relever de la compétence des JE et des JAF (tutelle sous condition de doc d'identité)

Les recommandations :

Les besoins spécifiques non pris en compte – un suivi ASE uniquement formel et administratif des référents faiblement disponibles- de nombreuses inégalités sont relevées dans le traitement des demandes de titre de séjour (circulaire interministérielle du 25 janv.2016 relative au protocole de coopération entre préfet et président du CD concernant le dépôt anticipé des demandes de titre de séjour), les délivrances d'autorisations de travail...

Quels sont-ils ces besoins ? Santé (fiche médicale type) physique, psychique – histoire/ parcours – éducation/intégration-apprentissage de la langue- formation- employabilité- sécurisation du statut- maintien ou reprise des liens familiaux – (contours du PPE)

'accompagnement quotidien : hébergement en hôtel tend à augmenter alors que l'accueil familial lui est peu exploité – distinction est faite d'emblée MNA arrivés avant 15 ans et ceux arrivés après 15 ans pour lesquels les objectifs sont l'insertion professionnelle sociale et culturelle – problématique des MNA délinquants sur Paris- problématique de non homogénéité des pratiques d'évaluation d'isolement et de minorité malgré la circulaire et l'arrêté – + on multiplie les interventions et orientations + on insécurise – des pratiques de magistrats très variables qui s'appliquent au cas par cas sans toutefois entrevoir une cohérence : OPP avec DAP quand il y a des parents et que le jeune a plus de 17 ans (JE – assistance éducative) – tutelle systématique ou quand les parents sont décédés ou pas ou que le jeune n'a plus de contacts avec eux ou pas (JAF) -

13ème rapport au gouvernement et au Parlement, Avril 2019

Phénomènes de mise en danger observés durant 2018 : les enfants de moins de 6 ans, les pouponnières, le statut et la situation de délaissement, retour sur événement dramatique

Les outils d'observation de l'ONPE : dispositif OLINPE : Observation Longitudinale Individuelle et Nationale en Protection de l'Enfance : ce dispositif rendu anonyme a été mis en place pour permettre une meilleure connaissance des enfants suivis en PE et de leur parcours

Le soutien aux ODPE

Propositions autour des MNA :

- création d'un observatoire dédié aux MNA
- nomination d'un délégué interministériel en charge des MNA

2.1.7 Conseil de l'Europe

Etude sur les pratiques de rétention des migrants et les alternatives à la rétention, Conseil de l'Europe, octobre 2017

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (47 Etats membres dont les 28 membres de l'Union Européenne) a rejoint la campagne mondiale pour mettre fin à la rétention d'enfants migrants lancée en 2012 dans le cadre de la coalition internationale contre la détention et du Haut-commissariat des Nations Unis aux droits de l'Homme. En France en 2017, 304 enfants étaient enfermés en centre de rétention.

Les recommandations faites aux Etats :

- 1) mettre fin sans délai à la rétention d'enfants migrants - encourager et faciliter la mise en œuvre d'alternatives
- 2) en cas d'arrestation pour entrée ou séjour irrégulier, obligation de présenter l'enfant à un juge dans les 24h
- 3) durée maximale au terme de laquelle les enfants accèdent au territoire si l'expulsion n'est pas exécutée
- 4) obligation pour les Etats de ratifier les textes internationaux relatifs à la protection des groupes vulnérables contre la criminalité transnationale, contre le trafic illicite de migrants, contre la traite des personnes
- 5) présence de travailleurs sociaux auprès des agents des douanes en vue d'examiner les catégories dites « vulnérables » : les enfants, les victimes de la traite des êtres humains, les demandeurs d'asile
- 6) mécanismes d'orientation et de prise en charge harmonisés d'un Pays
- 7) Production de statistiques et des informations fiables sur les enfants en rétention et sur les mesures alternatives applicables
- 8) assurer un financement adéquat à l'entretien et aux effectifs des centres
- 9) améliorer la protection et les services en tenant compte des vulnérabilités des mineurs et de leurs besoins -10) Prévoir dans la législation la désignation sans délai d'un tuteur pour les MNA dans leur intérêt supérieur et dans l'optique de protéger leurs droits
- 11) prendre des dispositions expresses et des mesures appropriées en vue de préserver l'unité familiale et garantir une communication sans entrave entre ses membres
- 12) séparer les MNA des adultes inconnus au sein des centres d'accueil
- 13) prévoir l'intervention de professionnels qualifiés et pluridisciplinaires pour les questions relatives à l'enfance dès la 1ère étape de la procédure auprès des MNA
- 14) rendre obligatoire l'accompagnement et l'implication de travailleurs sociaux et/ou psychologues auprès des enfants dans les demandes d'asile pour veiller à leur bien-être
- 15) prendre en compte les soins de santé et les besoins des mineurs enceintes, des nourrissons, des enfants détenus en compagnie de jeunes mères
- 16) instaurer une formation continue obligatoire sur les questions de protection de l'enfance aux travailleurs sociaux, agents administratifs des autorités judiciaires et des organismes chargés de l'immigration et du maintien de l'ordre
- 17) développer des parcours de formation spécifique sur les droits de l'homme, la protection de l'enfance, l'identification des groupes vulnérables et les techniques d'interrogatoire des enfants au sein des programmes des écoles de magistrature, de police

et d'administration

- 18) instaurer des normes communes aux Etats pour les procédures d'évaluation de l'âge et des règles opérationnelles sur la manière d'appliquer les méthodes- L'examen permettant de déterminer l'âge ne doit pas être invasif et requérir l'accord du représentant légal ou du tuteur
- 19) En cas de doute, la législation des Etats doit être favorable à une présomption explicite de minorité
- 20) favoriser un accès non discriminatoire des enfants migrants aux services nationaux de santé, d'éducation et sociaux
- 21) les centres d'accueil et d'hébergement doivent être sûrs, accessibles et répondre aux besoins des groupes vulnérables (nourrissons, enfants porteurs de handicap mental ou physique)
- 22) dans les camps de transit, la séparation des différents groupes (en fonction du statut de l'âge, du sexe) doit être prévu à l'exception des familles dont l'unité est préservée
- 23) le personnel des camps est expérimenté et spécialisé
- 24) permettre l'accès de la société civile au centre d'accueil et de rétention d'enfants dans l'optique de contrôles externes
- 25) développer des systèmes de contrôle interne et externe et un mécanisme de plaintes pour les enfants migrants ou non, soumis à des mesures de rétention
- 26) assurer un accès effectif à la justice pour tous les enfants et la possibilité pour tout migrant détenu, quel que soit son âge, de contester son placement en rétention devant un tribunal et la désignation d'un tuteur ou conseiller dans le cadre de l'assistance juridique gratuite
- 27) ajouter dans la législation le droit des enfants à communiquer librement et régulièrement avec un conseiller juridique
- 28) l'assistance juridique gratuite ainsi que la dispense des frais de justice doit être automatique pour les étrangers détenus en particulier les enfants
- 29) développer des normes de qualification nationale concernant les services d'interprétariat qui doivent être gratuits pour les enfants
- 30) les informations expliquant les motifs de leur rétention en centre d'accueil ainsi que la procédure et leurs droits doivent être fournies par une langue comprise par eux
- 31) Organiser l'accès immédiat à l'instruction obligatoire (programme scolaire normal) des enfants dans une langue comprise par eux par des enseignants/éducateurs qualifiés supervisés par le ministère de l'Education Nationale
- 32) fournir des soins de santé gratuits afin de couvrir les urgences et les problèmes quotidiens des enfants migrants y compris en rétention
- 33) améliorer sans délai les conditions d'accueil et adopter des alternatives à la détention, facilitant l'accès au droit d'asile, accordant une vigilance aux mineur(e)s victimes de violence sexuelle ou fondées sur le genre pouvant être réticent(e)s à signaler ces crimes
- 34) ces vigilances doivent également s'exercer à l'intérieur des frontières par la mise en place d'un système de réponse national
- 35) instaurer une présomption en faveur de la liberté et élaborer des alternatives non privatives de liberté, en dehors des institutions et de manière moins restrictive
- 36) réaliser des études, des projets pilotes en vue d'apporter du changement et des

développements à leurs politiques

37) envisager l'adoption de mesures alternatives telles que la fourniture d'un logement au sein des communautés avec une gestion individualisée des situations (après évaluation du contexte communautaire), le placement en famille d'accueil, l'obligation de se présenter régulièrement à la police, de remettre ses papiers ou une caution ...jusqu'à la décision finale d'expulsion ou de définition de leur statut

38) les mesures alternatives doivent répondre aux besoins des mineur(e)s en termes d'éducation, de relations familiales, rétablissement post-traumatique, toxicomanie, besoins médicaux et élaborées en fonction des problèmes auxquels sont confrontés les minorités ethniques dans le but de les adapter aux ressources culturelles dont ces communautés disposent dans le Pays d'accueil

39) Les Etats avec la participation des travailleurs sociaux et des autorités locales doivent assumer davantage de responsabilités à travers des programmes et des stratégies d'intégration en matière de logement, de santé, d'apprentissage de la langue

40) mettre en œuvre des campagnes de sensibilisation contribuant à lutter contre les préjugés et les stéréotypes du grand public à l'encontre des migrants

2.2 Autorités publiques indépendantes

2.2.1 Le défenseur des droits (des enfants)

Le Défenseur des Droits appelle à mieux garantir les droits des plus petits à travers 26 recommandations parmi lesquelles : accorder à l'enfant dès la naissance une place de sujet de droit, prohiber dans la loi les châtiments corporels, proscrire le placement de familles avec enfants en centre de rétention administratif d'évaluation et de mise à l'abri des mineurs non accompagnés (MNA),

Rappel de la position du Défenseur des droits, Vendredi 9 Mars 2018 :

Le Défenseur des droits tient à rappeler :

- Qu'il a toujours préconisé une plus grande participation de l'Etat aux côtés des départements, dans l'accueil et la prise en charge des MNA, afin de répondre aux objectifs d'égalité entre les différents territoires et entre toutes les personnes concernées.
- Qu'il est opposé à un droit spécifique pour les mineurs non accompagnés qui serait contraire aux engagements internationaux de la France dans le domaine des droits de l'enfant et pourrait apparaître comme discriminatoire. S'agissant de la mise à l'abri et de l'évaluation des MNA, il rappelle que seul le droit commun de la protection de l'enfance permet de garantir que ces mineurs soient d'abord considérés comme des enfants et non comme des étrangers.
 - Que le risque d'un glissement des mineurs non accompagnés de la protection de l'enfance vers le droit de l'immigration est particulièrement préoccupant.

2.2.2 La CNDH

La Commission nationale consultative des droits de l'homme est l'institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme.

CNCDH préconise la **généralisation du régime de tutelle** pour les mineurs isolés étrangers à l'issue de toute mesure éducative

Avis du 28/04/20 - Afin de rendre effectifs les droits des personnes victimes de traite des êtres humains, la CNCDH recommande la création, en France, d'un véritable « mécanisme national de référence » pour la détection, l'identification, l'orientation et l'accompagnement des victimes de traite, présumées ou avérées

Avis du 20/11/2019 : Le droit de l'enfant à une identité.

- Garantir une identité à un enfant, c'est le reconnaître en tant que sujet de droits. En métropole et dans les Outre-mer les mineurs non accompagnés se voient refuser une identité, lors de la procédure d'évaluation de leur âge, en particulier par le recours à des tests osseux dont la CNCDH dénonce l'utilisation depuis de nombreuses années.

2.2.3 L'ANESM

« L'accompagnement des mineurs non accompagnés dits mineurs isolés étrangers » ANESM janvier 2018

Les bonnes pratiques autour de l'accueil provisoire d'urgence d'une personne se présentant mineur non accompagné – le temps de l'évaluation de l'isolement et de la minorité

Les réponses aux besoins fondamentaux et spécifiques des MNA – **les recommandations** : livret d'accueil traduit et/ou imagé, l'intervention d'un traducteur interprète à chaque fois que cela est nécessaire, procédure interne de gestion des fugues et transmission d'une information préoccupante si elle représente une situation de danger ou de risque de danger, engagement d'un bilan de santé et des 1ers soins, présentation des obligations de santé publique (dispositif de surveillance des MDO maladies à déclaration obligatoire, traitement des maladies infectieuses) et des droits s'y rapportant (AME, PUMA, CMU-C), la mise en place d'un accueil digne et respectueux, d'un accompagnement socio-éducatif, préparation de la démarche d'évaluation de la minorité et de l'isolement (posture bienveillante, repères des vulnérabilités, des capacités, recours à l'interprétariat si nécessaire, utilisation du référentiel

2.3 Acteurs associatifs et ONG

2.3.1 Le GISTI

Ressources Site internet :

« C'est un changement total de paradigme qu'il faut envisager à l'égard de la question des mineur·e·s isolé·e·s. Au lieu d'être, avant tout, un flux migratoire de plus à juguler, il serait temps de les considérer pour ce qu'ils ou elles sont : des enfants en situation de grande vulnérabilité qu'il faut protéger »

Formations des professionnels
Veille juridique
Actions contentieuses
Nombreuses publications : guides pratiques, articles de revue,
Dossiers thématiques : Enfermement dans les zones d'attente
Politique d'accueil des départements
Contestation de la minorité et expertises osseuses
L'accès au séjour des mineurs et jeunes majeurs
La demande d'asile pour les MIE
Les CAOMI (2016-2017)
Rapatriements, retour, éloignement forcé

2.3.2 France Terre d'Asile

L'essentiel : l'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers en France, France terre d'asile, 2017

Guide à l'attention des mineurs non accompagnés :

Date de publication : 2019 ;

Guide à destination des Mineurs isolés étrangers : l'accès au séjour et à la demande d'asile ; Date de publication : 2018

2.3.3 La Croix Rouge Française

Organisation internationale qui intervient sous forme d'aide humanitaire auprès des plus démunis- Elle dispose de 6 structures dédiées à l'accueil et l'accompagnement des MNA en région Parisienne d'un service de rétablissement des liens familiaux

La Croix Rouge défend un modèle de prise en charge globale des besoins de l'enfant et nous nous engageons à protéger ces mineurs et à faire reconnaître leurs droits. Notre ambition est de leur permettre de construire un véritable parcours correspondant à un projet de vie.

Décembre 2019, la Croix Rouge publie un manifeste : LES 20 PROPOSITIONS DE LA CROIX-ROUGE FRANÇAISE POUR UN ACCUEIL ET UN ACCOMPAGNEMENT DIGNES DES PERSONNES MIGRANTES

- > Garantir le respect inconditionnel des droits fondamentaux et la réponse aux besoins humanitaires de base
- > Lutter contre la précarité des demandeurs d'asile et rendre bénéfique la période d'instruction de la demande d'asile
- > Améliorer la qualité de prise en charge dans le dispositif national d'accueil
- > Promouvoir un dispositif robuste en santé mentale
- > Accorder une attention particulière et protéger les publics les plus vulnérables
- > Assurer des mesures de protection de l'enfance adaptées aux mineurs non accompagnés (MNA)
- > Veiller au maintien de l'unité familiale en toute condition
- > Améliorer les modalités d'accueil au niveau européen

2.3.4 La CIMADE

Site internet, Quelques exemples de leurs très nombreuses publications - :

- à l'usage des professionnels

Guide pratique sur les demandes d'asile et de titre de séjour des mineurs isolés étrangers, La CIMADE Nord Picardie, mars 2015

- à l'usage du grand public

Petit guide pour lutter contre les préjugés sur les migrants, oct.2016

- à l'usage militant et visée politique :

décryptage des 20 mesures proposées par le gouvernement le 6/11/19 et propositions de la CIMADE

- changer de regard : clarifier le positionnement des Pays Européens vis à vis des Pays du Sud qui instrumentalisent l'aide au développement pour exercer un rapport de force au profit d'objectifs politiques notamment migratoire vis à vis des Pays de départ
- maintenir la libre circulation inconditionnelle dans l'espace Schengen et combattre la réintroduction des contrôles aux frontières réintroduits par certains Pays Européens
- plutôt que d'allouer des moyens supplémentaires pour empêcher les flux migratoires d'arriver jusqu'en Europe, placer ses moyens dans la sécurisation des parcours pour endiguer les situations de traite humaine et de danger
- ne pas retarder comme la réforme le propose l'accès aux soins des personnes séjournant sur le territoire. Ce qui est d'une part contraire au droit mais en plus risque d'entraîner une aggravation de l'état de santé et des coûts de traitement qui s'en suivront.
- renoncer à la logique d'immigration professionnelle choisie (logique de quota) et plutôt régulariser les travailleurs sans papiers
- renoncer à la dématérialisation des RV en Préfecture afin de retrouver des délais raisonnables de réponse
- offrir des conditions d'accueil dignes quel que soit la situation du demandeur (réfugiés, pré-demandeurs d'asile, « dublinés »...) et ne pas conditionner l'accueil comme outil de contrôle et d'expulsion
- concernant les mineurs isolés étrangers : le retrait du fichier national biométrique dont l'utilisation conduit à une rigidification du système d'évaluation et à augmenter potentiellement les situations d'irrégularité – appliquer le cadre juridique de la protection de l'enfance pour toutes les situations d'enfant étranger en situation d'isolement et de danger
- plutôt que de recourir aux OQTF et aux rétentions administratives qui représentent un coût important et ne permettent pas de réellement expulser, augmenter les dispositifs de régularisation et d'intégration dignes et respectueux du droit

2.3.5 InfoMIE

L'association InfoMIE est une plateforme nationale visant à promouvoir la diffusion et le respect des droits des mineurs isolés étrangers, notamment par un outillage technique des différents acteurs accompagnant et travaillant avec ces jeunes particulièrement vulnérables.

La question des mineur.e.s isolé.e.s relevant de champs très divers et imbriqués (juridique, éducatif, médical, psychopathologique etc.), InfoMIE offre un espace d'échanges - lieu technique de réflexion, dédié aux personnes qui travaillent en direction de ces jeunes.

- accès aux informations et plus particulièrement au droit applicable aux mineurs isolés
- permanence juridique nationale dématérialisée (téléphone et mail)
- mise en ligne de notes d'observations, rapports, analyses, outils rédigés et produits par InfoMIE
- mise en réseau de personnes, institutions et associations concernées par la prise en charge des MIE
- animation d'instances techniques de travail, spécialisées, pluridisciplinaires, pluri-acteurs
- animation de la liste de discussion infoMIE-RIME
- recensement d'expériences de terrain auprès des travailleurs sociaux
- animation de formations
- veille jurisprudentielle
- animation d'un réseau d'avocat.e.s et de juristes MIE

Ressources : Site internet
Guide pratique « L'accompagnement des mineur-e-s isolé-e-s étranger-e-s » protéger, informer, orienter, Association Autono-MIE / infoMIE de sept.2013

Anita BOUIX, diplômée en Master droits humains et Clémence LORMIER, diplômée en géographie du développement et sociologie des migrations

Cadre légal de la protection des mineurs : pas de condition de nationalité – information préoccupante est traitée par la cellule départementale de recueil et de traitement pour évaluer la mesure de protection la plus adaptée

Les étapes qui jalonnent la demande de protection (évaluation de l'isolement et de minorité- la répartition territoriale- l'organisation de la protection)

La prise en charge dans le cas d'une évaluation favorable reconnaissant la minorité et l'isolement

Les recours en cas d'évaluation défavorable et les dispositifs de droit commun

2.3.6 Fondation Apprentis d'Auteuil

Observatoire des jeunes et des familles des Orphelins Apprentis d'Auteuil

« Accueil, besoins et espoirs des mineurs non accompagnés » étude réalisée en France-Italie – Espagne 26 septembre 2017 ;

Étude qui porte sur le parcours du Pays d'origine jusqu'en Europe, sur l'accueil, les aspirations et projets d'avenir et des éléments de réflexion sur la pratique professionnelle

- une prise en charge psychologique « automatique » permettant d'apprendre à vivre avec le souvenir des expériences traumatisantes
- travailler sur le pouvoir d'agir des jeunes : les associer aux décisions qui les concernent
- proposer davantage d'activités favorisant le lien social, trop d'entre eux se sentant en

situation d'attente et renforce son sentiment d'isolement –

- faciliter l'accès aux besoins fondamentaux : santé, médicaments, vêtements propres, lieu sain et propre
- faciliter l'accès au besoin d'aide en matière de logement, de formation, d'emploi, de régularisation de séjour
- respecter le libre arbitre du jeune dans son choix de formation
- s'interroger sur le ressenti du jeune eu égard les actes professionnels posés (un certain nombre d'entre eux ressentant un racisme ambiant à leur rencontre)

2.3.7 Médecin sans frontières

« Les mineurs non accompagnés, symbole d'une politique maltraitante », rapport de la mission des Médecins Sans Frontières, juillet 2019

Les constats :

- 1) Des pathologies psychiques et physiques qui reflètent la violence des parcours : des situations de rupture et de violence dans les Pays d'origine – des parcours migratoire d'une violence inouïe – une violence institutionnelle aggravante en France – Etat de santé et vulnérabilité des jeunes suivis par MSF
- 2) L'accès aux soins un véritable parcours du combattant : l'absence d'accès aux soins pendant la procédure d'évaluation – des jeunes privés de protection médicale – la difficulté de soigner des mineurs sans représentant légal- des dispositifs de droit commun saturés
- 3) Des procédures d'évaluation disparates et arbitraires : une inégalité de traitement géographique – de nombreux dysfonctionnements constatés – les dangers du fichage biométrique –
- 4) Le juge des enfants : un recours essentiel mais souvent hors d'atteinte : un maillon décisif dans la protection des jeunes en danger – les difficultés d'accéder à cette procédure sans aide – des délais souvent rétroactifs pour des jeunes sans hébergement – la faculté du juge d'ordonner l'hébergement provisoire pendant la procédure – l'absence de documents d'identité, une barrière inacceptable à l'accès au juge –
- 5) Des outils contestables au service de l'évaluation de la minorité : la reconnaissance des documents d'état civil mis à mal – les examens d'âge osseux
- 6) D'un département à l'autre, une remise en cause des décisions de placement

Les recommandations :

- Respecter en toute circonstance les engagements internationaux en matière de droits et d'intérêt supérieur de l'enfant
- Veiller à ce que tous les jeunes se déclarant mineurs soient protégés dès leur entrée sur le territoire et accompagnés dans leur procédure jusqu'à épuisement de toutes les voies de recours
- Etendre la protection universelle maladie à tous sans distinction de statut administratif
- Améliorer la reconnaissance des actes d'état civil
- Interdire les procédures d'examens osseux

- Garantir à toutes personnes se déclarant MNA un temps de répit préalable à l'évaluation avec un hébergement, un accompagnement médical, psychologique et social
- Réaliser un bilan médical, des vaccinations et des dépistages dès la présentation des MNA
- Refuser le fichage biométrique
- Notifier par écrit dans des délais courts et de manière motivée les décisions de refus de prise en charge à l'ASE
- Ne pas remettre en cause des décisions de placement émanant d'autres départements
- Garantir l'uniformisation et l'effectivité des prises en charge
- Offrir des orientations adaptées et accessibles dès lors qu'un problème de santé est diagnostiqué
- Rendre effective la domiciliation des MNA indépendamment de leur prise en charge à l'ASE
- Former les professionnels des lieux de soins à la prise en charge des MNA
- Veiller à ce que les MNA aient un accès à la justice et ne pas subordonner cet accès à la présentation de documents d'identité
- Garantir l'accès au juge, l'assistance d'un avocat et en cas de besoin l'assistance d'un interprète
- Raccourcir les délais d'obtention d'une audience en prenant en compte la situation de vulnérabilité
- Garantir le droit de tout mineur, même non pris en charge par l'ASE, de déposer une demande d'asile
- Garantir un hébergement et un accueil digne de tout demandeur d'asile se déclarant MNA

Garantir un administrateur ad hoc dans le cas d'une demande d'asile

2.3.8 Amnesty International

Les dossiers de la commission droits de l'enfant ; dossier n°17 février 2017

Rappelle les conventions internationales : des droits de l'enfant, relative au statut de réfugiés, relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux, sur l'exercice des droits de l'enfant

Rappelle les textes français concernant l'accueil et la prise en charge des MNA

Dénonce les abus, les pratiques non respectueuses du droit

2.3.9 Human Rights Watch

« C'est la loterie » traitements arbitraire des enfants migrants non accompagnés à Paris, juillet 2018

Recommandations

- À l'État français
Veiller à ce que les départements disposent de ressources suffisantes pour assumer leurs fonctions de protection de l'enfance.

- À la Direction de l'Action sociale, de l'Enfance et de la Santé (DASES) et au service de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), au Conseil départemental de Paris et à la Croix Rouge française

Veiller à ce que tous ceux qui sont dans l'attente d'une évaluation du Dispositif d'évaluation des mineurs isolés étrangers (DEMIE) reçoivent un hébergement d'urgence pendant la période minimale de cinq jours ou jusqu'au terme de l'évaluation, comme cela est requis par l'article R.221-11 du Code de l'action sociale et des familles. Cette période d'hébergement d'urgence devrait être prolongée pour couvrir toute période pendant laquelle il est fait appel d'une évaluation défavorable de la minorité.

Formuler et mettre en œuvre à l'intention du personnel du DEMIE des directives claires selon lesquelles les évaluations de l'âge devraient être conformes à l'arrêté du 17 novembre 2016 du ministère de la Justice. En particulier :

Le personnel du DEMIE ne doit pas refouler les personnes à l'entrée sur le seul critère de l'apparence physique.

Les entretiens sommaires ou « flash » sont interdits.

Tous les entretiens doivent être menés avec une expertise et un soin particuliers, d'une manière « empreinte de neutralité et de bienveillance ».

Les actes de naissance et autres documents d'état-civil obtenus à l'étranger devraient être présumés valides en l'absence de raisons justifiées de penser le contraire.

L'absence d'une photo ou d'autres identifiants biométriques sur un acte de naissance ou d'autres documents d'état-civil ne devrait pas être un critère suffisant pour refuser de prendre de tels documents en considération.

Toute personne évaluée par le DEMIE et déclarée adulte devrait recevoir par écrit les raisons de la décision.

Enquêter sur les allégations de non-respect par le personnel du DEMIE de l'arrêté du 17 novembre 2016 et prendre les mesures disciplinaires adéquates.

- Au tribunal pour enfants

Les juges devraient appliquer la présomption de validité des actes de naissance et autres documents d'identité délivrés à l'étranger, conformément à l'article 47 du Code civil.

Compte tenu des instructions concordantes des autorités médicales selon lesquelles les tests osseux et autres examens médicaux similaires ne sont pas des moyens fiables de déterminer l'âge, en particulier pour les adolescents plus âgés, les juges ne devraient pas en faire la demande ou se fier à leurs résultats.

Les juges devraient examiner les recours relatifs à une évaluation défavorable de la minorité dans les meilleurs délais.

- Au Procureur de la République

Nommer un administrateur ad hoc sans délai chaque fois qu'une personne se présentant comme enfant non accompagné cherche à déposer une demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA).

- À tous les conseils départementaux

Respecter la décision d'un autre département identifiant un individu comme enfant non accompagné âgé de moins de 18 ans et s'abstenir de le soumettre à une nouvelle évaluation de l'âge lors de son transfert par le biais du système de répartition nationale.

- Au gouvernement, à l'Assemblée nationale et au Sénat

Amender le Code de l'action sociale et des familles et d'autres lois, le cas échéant, afin de tenir compte des éléments suivants :

Toute évaluation de l'âge ne devrait être effectuée qu'en dernier recours, uniquement lorsqu'il existe des doutes sérieux quant à l'âge déclaré d'une personne et lorsque d'autres approches, notamment les efforts déployés pour rassembler des preuves sous la forme de documents, n'ont pas permis de déterminer l'âge.

Les autorités devraient justifier clairement et par écrit les raisons pour lesquelles l'âge d'un individu est mis en doute avant de procéder à une évaluation de l'âge.

Les autorités devraient cesser d'avoir recours à des tests osseux et autres examens médicaux afin d'évaluer l'âge, en raison des critiques des autorités médicales françaises et d'autres pays relatives au manque de fiabilité inhérent à ces techniques.

L'évaluation de l'âge devrait laisser le bénéfice du doute, de sorte que s'il y a une possibilité qu'une personne soit un enfant, elle soit traitée en tant que tel.

Modifier le Code de l'action sociale et des familles et d'autres lois, le cas échéant, pour s'assurer que la détermination du statut de mineur par un département ne puisse pas être contestée par un autre département.

Amender les articles L.313-11 et L.313-15 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et l'article 21-12 du Code civil pour faire en sorte que les enfants ne soient pas pénalisés par les retards dans le processus de détermination de l'âge. Aux fins de l'éligibilité au permis de séjour et à la nationalité française au passage à l'âge adulte, les enfants devraient être considérés comme ayant été pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) dès le jour où ils ont cherché à être reconnus comme mineur auprès du DEMIE ou dans des centres d'évaluation similaires, quelle que soit la durée du processus d'évaluation de l'âge.

2.4 ORGANISATIONS INTERNATIONALES INTERGOUVERNEMENTALES

2.4.1 ONU

« Ni sains, ni saufs » Enquête sur les enfants non accompagnés dans le Nord de la France, UNICEF, juin 2016

Olivier PEYROUX sociologue membre du groupe d'experts à l'ONU sur la thématique des réfugiés, Alexandre LE CLEVE, juriste et Evangeline MASSON DIEZ

Les dangers repérés sont des conditions de vie dégradantes-la déscolarisation- la fragilisation de la santé mentale- les violences physiques et sexuelles- l'économie parallèle
Typologie : MNA selon le Pays de provenance : afghan, Syrien, égyptiens, érythréens,

éthiopiens, vietnamien, kurdes d'Iran et d'Irak
Cadre juridique et réponses institutionnelles
Les situations de traite

10 recommandations :

- **pour une réelle protection des MNA :** 1- créer un lieu de protection sur sites, sécurisé et spécifique aux MNA dans le Nord, sur le littoral de la Manche et à Paris avec une prise en charge inconditionnelle permettant aux jeunes de se poser dans la perspective d'un accès au droit commun – 2- garantir à tous les enfants un accès équitable à l'information et aux différents services- 3- renforcer et coordonner les maraudes sur les sites de la région Nord avec l'objectif d'unifier les pratiques de diffuser les informations et avoir accès à tous les enfants y compris au sein des petits campements -4- instaurer des formations régulières pour les intervenants associatifs, les bénévoles, les forces de l'ordre, sur la protection de l'enfance, l'identification des situations de traite et élaborer un document pratique de référence facilement diffusable -5- rappeler le cadre légal de la protection de l'enfance, signaler au Parquet les informations préoccupantes pour responsabiliser les CD dans leur mission de prise en charge des mineurs en danger – 6- reporter toute évacuation en l'absence de mise en place d'un dispositif d'accueil et d'accompagnement des MNA
- **pour l'application du droit à la réunification familiale :** 7- s'assurer que les gouvernements dédient suffisamment de ressources au système permettant la réunification familiale- 8- s'assurer que les enfants aient une information fiable relative à la procédure de réunification familiale via le règlement Dublin- 9- garantir aux mineurs une assistance juridique -10- publier des conseils pratiques sur la manière de traiter les cas de réunification familiale sous Dublin 3 -11-

2.4.2 UNHCR

Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies

« **C'est bien qu'on nous écoute** », **étude publiée en décembre 2018** ; le HCR appelle à une meilleure écoute des enfants non accompagnés pour mieux les comprendre et les protéger

RECOMMANDATIONS :

- Soutenir le développement de formations pour tous les professionnels
- Développer le recours à des consultations participatives permettant d'associer ces enfants
- Renforcer le système de représentation légale
- Renforcer les capacités des services de l'aide sociale coopérations internationales,
- Assurer la mise en œuvre aux frontières (y compris aux points de passage autorisés (PPA) des garanties procédurales
- Développer au niveau départemental une politique partenariale de prévention et de

repérage

- Renforcer, en mobilisant les outils existants, la formation des équipes en charge de l'évaluation
- Permettre l'exploitation de l'ensemble des possibilités de rapprochement familial avec des membres de famille, au travers de coopérations bilatérales renforcées,
- Développer l'information systématique sur leurs droits Pour les enfants bénéficiaires de la protection internationale,
- Veiller particulièrement à garantir la stabilité des parcours
- Veiller à l'effectivité du droit à la santé psychologique

3. REVUE DES PUBLICATIONS, POUR UNE APPROCHE HISTORIQUE RECENTE DE LA PROBLEMATIQUE

La revue des publications reprend 39 références, organisés par périodes : avant la circulaire de 2013, entre 2013 et 2016, après 2016.

3.1 Ouvrages généraux sur la compréhension des migrations

Claudio BOLZMAN, Emmanuel JOVELIN et Catherine MONTGOMERY, (2020) « Mineurs isolés, Mineurs migrants séparés de leurs parents, des vies tiraillées entre enfance et marginalisation des étrangers », Paris, L'Harmattan

Les contributions de cet ouvrage montrent l'ampleur de la mondialisation des phénomènes des mineurs non accompagnés et les enjeux en Europe et en Amérique du Nord. Il questionne la manière dont est posée la question fondamentale de la protection de l'enfance des enfants migrants dans le monde. La série d'articles de l'ouvrage, issus de la sociologie, des sciences de l'éducation, de la psychologie sociale et du travail social permet d'aborder la complexité et la diversité des situations que des enfants âgés de moins de 18 ans peuvent rencontrer dans leur parcours migratoire.

HERAN François, (2017) Avec l'immigration, mesurer, débattre, agir, Paris, La Découverte

L'auteur montre, à travers un travail documenté, le décalage entre une recherche sur l'immigration qui a fortement progressé tandis que le débat public reste mal informé et prisonnier d'a priori, de stratégies politiques et d'une actualité au risque de sortir du cadre des conventions internationales. Pour l'auteur l'immigration doit être appréhendée comme une réalité « objective » et « permanente » qui résulte de facteurs d'ordre démographique et juridique en mesurant les limites du volontarisme étatique.

GARCIA Dominique, LE BRAS Hervé, sous la direction de, (2017) Archéologie des migrations, La Découverte, INRAP.

La question des migrations, comme enjeu majeur ne sont pas le propre de notre époque. De la préhistoire au XXème siècle, les auteurs confrontent les données archéologiques, géographiques, démographiques et linguistiques, permettant d'aller au-delà du constat de simples mouvements de populations.

REA André, TRIPIER Maryse, (2008), Sociologie de l'Immigration, La Découverte.

Les auteurs rendent compte des différents contextes historiques migratoires plus particulièrement en France, avec l'émergence de nouvelles migrations actuelles qui appellent de nouveaux modèles dans les réponses.

3.2 Rétrospective d'articles sur les Mineurs Etrangers

Avant 2013

CORTES-DIAZ Claudia (janvier 2002), « Mineurs isolés en Europe », in Plein droit – n°52

L'accueil des mineurs isolés étrangers concerne beaucoup de pays européens. Ce qui différencie les pays européens est l'ancienneté du phénomène ainsi que son aspect quantitatif. L'article montre également une variation des conditions d'accueil et de traitement des enfants isolés dans ces pays membres de l'Union européenne.

**ETIEMBLE Angéline, KOBANDA Dieudonné, TANON Fabienne, VITTURI Lisa (Avril 2004)
« Les causes des migrations des mineurs isolés étrangers in revue N°136 Migrations société, pages 18 à 24.**

Les auteurs ont élaboré des typologies permettant de distinguer les causes et raisons des migrations : les exilés, les mandatés, les exploités, les errants, les fugueurs et les jeunes déjà émancipés dans leur pays d'origine et ceux non émancipés. L'argument souvent invoqué de pauvreté n'est pas forcément la raison de la migration de l'ensemble pour l'ensemble des mineurs étrangers. Les auteurs soulignent l'importance de prendre en compte les motifs de départ de ces jeunes dans l'accompagnement social et dans l'éventuel retour/rapatriement. Ils abordent le thème du « mensonge » montrant que les discours des

jeunes vont différer en fonction de l'interlocuteur qu'ils auront face à eux : la vérité pouvant constituer un frein à la prise en charge.

ROCQUES Laurence (mars 2005), « Prise en charge et avenir des mineurs dans le pays d'accueil », in journal du droit des jeunes - n°243, pages 27 à 32.

L. Roques fait état de la situation des mineurs isolés étrangers, de leurs situations administratives qui entravent leurs scolarités et le droit au travail. L'auteur aborde l'absence de perspectives d'avenir des MIE. Ils n'ont plus le droit de sollicitation et d'acquisition de la nationalité française, pas de droit de séjour spécifique prévu, ils ont une scolarité précaire et n'ont pas la possibilité d'accéder à une formation professionnelle pour cause l'absence de droit au travail spécifique.

ETIEMBLE Angéline (mars 2005), « Quelle protection pour les mineurs isolés en France ? in Journal du droit des jeunes - n° 243, pages 14 à 19.

L'auteur dénonce les conditions de protection des mineurs isolés étranger lorsqu'elle évoque l'évolution des lois au début des années 2000, la loi de décentralisation et ses impacts, l'ouverture du centre Caomida, la mise en place de l'administrateur had doc,... Le passage du terme de mineur isolé à mineur non accompagné révèle des failles dans la responsabilité des institutions. L'augmentation de la population montre aussi les difficultés qui portent sur l'identité, les procédures administratives et l'accompagnement social.

BRICAUX Julien (mars 2006), « Les mineurs isolés face au soupçon » in Plein droit.

Cet article montre les difficultés dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers. Ces difficultés concernent les soupçons des travailleurs sociaux vis-à-vis de ce nouveau public. Ces soupçons portent à la fois sur l'âge et sur les récits de vie. Ces soupçons nuisent à l'accompagnement éducatif de ces jeunes.

JOVELIN Emmanuel, (janvier 2007), « Contribution à une analyse socio-politique des mineurs isolés demandeurs d'asile » in pensée plurielle - n°14, pages 149 à 178.

L'auteur tente de comprendre le sens que ces jeunes donnent à leur séjour en France, leurs parcours migratoires ainsi que l'accompagnement social. Il distingue la problématique des « faux mineurs isolés », des « faux mineurs » et des « mineurs/majeurs » cela créant une inquiétude de la part des accueillants. Il insiste sur le fait que cela ne doit pas porter préjudices aux « vrais » jeunes en souffrance dans leurs prises en charge.

BEN YAMED Keltoum (juillet 2008), « Mineurs étrangers isolés à la frontière : la zone des enfants sans droits » in journal du droit des jeunes - n°277, pages 20 à 25.

L'auteur expose la non-application de la loi en zone d'attente à la frontière Française. Les mineurs étrangers ne connaissent pas ces mesures prise à leur encontre et cela renvoie à une privation de liberté. L'utilisation d'outils, d'exams de l'âge osseux est très contestée. L'auteur expose les conditions de maintien du jeune qu'elle désigne comme inhumaines.

LEMAIRE Éva (janvier 2009), « Les enjeux sous-jacents de la scolarisation des mineurs étrangers isolés, in Le français aujourd'hui - n° 164, pages 21 à 32

L'État attend des mineurs isolés qu'ils fassent rapidement la preuve de leur intégration, dont la maîtrise de la langue française constitue le cœur ; mais, paradoxalement, l'État semble freiner le processus en restreignant l'accès au système éducatif. L'analyse du contexte scolaire, éducatif et législatif conduit à s'interroger sur les enjeux politiques de cet accueil problématique.

SENOVILLA HERNANDEZ Daniel (mai 2009), « Mineurs isolés étrangers en Espagne. Une réponse juridique et institutionnelle conforme à la Convention internationale des droits de l'enfant ? » in Migrations Société.

L'auteur évoque la situation des mineurs étrangers en Espagne qui est celle de jeunes marocains et de roumains puis à partir de 2005 de jeunes originaires d'Afrique de l'Ouest (Sénégal, Mali, Mauritanie, Gambie, Guinée). En Espagne deux dispositions entraînent un conflit juridique ; d'une part ils soient détenteur de droits et objet de l'action protectrice en tant qu'enfant en danger et vulnérable et d'autre part ils sont considérés comme personnes en situation irrégulière

SENOVILLA HERNANDEZ Daniel (mars-avril 2010), « Mineurs étrangers non accompagnés et séparés en Europe : analyse comparative de l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant dans six pays », in *Migrations Société* - n° 129-130, pages 99 à 114.

Cet article fait état de l'application partielle de la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) dont sont titulaires les MIE entre 6 pays d'Europe (Allemagne, Royaume-Uni, France, Belgique, Italie, Espagne). Il existe trois tendances principales : l'exclusion de certaines catégories de mineurs, la restriction de l'accès au territoire et, enfin, une application instrumentalisée et arbitraire des droits énoncés dans la convention.

MASSON Bénédicte (mars - avril 2010), « Mineurs isolés étrangers » : le sens d'une appellation, in *Migrations Société*, n° 129-130, pages 115 à 128.

Les mineurs isolés étrangers sont protégés par la convention internationale des droits de l'enfant. Ils font l'objet de discriminations de par leur condition de vulnérabilité due à leur statut de mineur. Les discriminations sont liées à leur isolement, l'absence de représentant légal, (administrateur ad hoc) mais aussi à leur extranéité.

FRIGOLI Gilles et IMMELE Cécile (mars-avril 2010), « Les protéger et s'en protéger : les mineurs isolés étrangers en débat au Parlement français », in *Migrations Société*, n° 129-130, pages 129 à 145.

C'est vers la fin des années 1990 que les mineurs étrangers vont devenir un sujet de débat sur la manière dont ils vont prendre place au sein de la société. Au niveau médiatique, il peut prendre l'image d'un criminel ou celle de l'enfant victime. Les auteurs étudient cette contradiction au sein de la sphère politique entre l'obligation de protection de l'enfant et la protection face à l'altérité. Les mineurs étrangers vont donc intégrer le cadre juridique via celui de l'intégration et celui de l'enfance. Leur isolement, le statut d'étranger et leur condition de mineur feront donc l'objet de réformes.

Malgré tout, les auteurs soulignent que les lois de la protection de l'enfance et de santé ne mentionnent pas les mineurs étrangers alors qu'ils sont dans la loi de l'immigration les

auteurs dénoncent le fait que le mineur étranger apparait comme « un enfant à protéger et un migrant à dissuader d'entrer »

LEBOEUF Anaïs, (mars-avril 2010), « L'accompagnement des mineurs isolés étrangers par les professionnels du social : entre tensions et "professionnalité" » in revue migrations société.

L'auteur met en avant les difficultés de la prise en charge des mineurs étrangers prise entre le droit des étrangers et le droit de l'enfance. Ce qui complique leur prise en charge et leur orientation et les pratiques professionnelles qui sont de fait limitées.

LOGEZ Guillaume (2010), « L'aide Sociale à l'Enfance, une norme face aux jeunes étrangers », in Action Publique Action Sociale, sous la direction de Béatrice Muller, L'Harmattan, p. 143-152.

L'aide sociale à l'Enfance repose sur une idéologie de la transparence dans l'accompagnement (récit-confession, contrôle du lien social, traçabilité du parcours). Le jeune mineur étranger échappe à cette forme de travail. Cela participe à développer, chez les professionnels, des représentations spécifiques qui entraînent un traitement spécifique. La catégorie d'isolement devient suspecte, alimentant les discours sur les réseaux, sur le communautarisme, et une approche culturaliste du jeune.

LEMAIRE Eva (2011), « La scolarisation et la formation professionnelle comme voies d'intégration des grands adolescents immigrants », in Dossier Les enfants hors école, p. 45-61.

Ce texte évoque l'importance de la scolarisation dans l'intégration des mineurs étrangers, les raisons des différences effectuées entre les plus et les moins de 16 ans. Les délais d'attente et la méconnaissance de ce public par les institutions pénalisent les jeunes et beaucoup se retrouvent dans des formations professionnelles inadaptées.

3.3 Entre 2013 et 2016

PETROUCHINE Roman, KONARE Bintily, ZEROUG-VIAL Halima (mars 2013), « Les mineurs isolés étrangers. De l'assignation paradoxale comme épreuve de professionnalité » in Enfances et Psy.

Ce qui conditionne la prise en charge des mineurs étrangers est le domaine administratif et juridique. La complexité et l'imprévisibilité en termes de résultat des procédures juridiques ont pour conséquence d'empêcher les acteurs de terrain de penser les mineurs isolés étrangers à travers d'autres prismes interprétatifs.

PETILLEON Pascale (avril 2013), « Quand les mineurs étrangers isolés viennent questionner l'identité professionnelle des éducateurs spécialisés » in VST-Vie sociale et traitements.

Cet article place au centre de la réflexion l'accompagnement des mineurs étrangers par les travailleurs sociaux et plus particulièrement l'embarras face aux lourdes démarches juridiques et administratives de régularisation. Ce qui oblige les travailleurs sociaux à acquérir une nouvelle technicité et limite leurs disponibilités pour d'autres formes d'accompagnement.

Dr CORTY Jean-François, Dr DEROSIER Christian, DOUAY Caroline, (novembre 2014), « Mineurs isolés : État de santé, in dans Journal du droit des jeunes - n° 338 et 339.

L'obtention d'une protection maladie donne l'accès aux soins pour les mineurs étrangers. Mais même sous l'Aide Sociale à l'Enfance, certains ne sont même pas affiliés à la sécurité sociale ou le sont sans être au courant. Ils n'ont pas conscience de leurs droits et trouvent, comme recours, les médecins sans frontières.

DYENS Samuel, (mars 2015), « Annulation partielle de la « circulaire TAUBIRA » : quelle suite ? » in la Gazette Santé-social - n°116, p 32-33.

Le 30 Janvier 2015 la circulaire Taubira est partiellement annulée. Elle avait pour objectif de s'attaquer à l'arrivée massive des MIE qui se concentrait sur seulement quelques départements. Onze départements se sont positionnés contre cette circulaire pour des raisons d'inégalité : l'auteur nous en explique les raisons.

RONGE Jean-Luc, (avril 2015), « Mineurs isolés étrangers : méthodes de dingues... ou de voyous? » in Journal du droit des jeunes - n° 344, pages 29 à 41, paragraphe III.

Cette partie de l'article porte sur l'accès à la scolarité des mineurs étrangers controversé depuis 2015 : 20% des enfants trouvent une affectation contre 90% auparavant. L'auteur expose les raisons de ce changement : ces jeunes confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance ou ceux dans l'attente d'une évaluation et ceux dont l'évaluation est négative se voit refuser l'accès à la scolarité. De plus leur condition de mineur complique les recours auxquels ils ont accès.

HENRY Pierre (octobre 2015), « Enfants exilés, des besoins spécifiques », in France Terre d'Asile - n°71, p 6-7.

Cet article évoque l'accès à la scolarité des MIE, notamment entre les plus de 16 ans et ceux entre 16 et 18 ans, qui est déterminante dans leur obtention d'une carte de séjour. La voie professionnelle est aussi souvent priorisée car elle donne accès plus rapidement à une autonomie financière.

3.4 Après 2016

GOUDET-LAFONT Bénédicte, LE DU Catherine, MARICHEZ Héloïse Marichez, RADJACK Rahmethnissah, BAUDET Thierry (janvier 2016) « L'accompagnement éducatif des mineurs isolés étrangers : discours et représentations des éducateurs » in la revue L'Autre.

Une étude met en avant les difficultés ressenties par des travailleurs sociaux accompagnant des mineurs isolés étrangers. Les difficultés sont liées aux enjeux du projet éducatif, les

professionnels constatent la nécessité d'une formation spécifique pour répondre de manière adaptée à ce public spécifique.

MAGNANI Giulia, PELLICCIARI Alessandro, MASSI Laura, MARTELLI Marilisa (janvier 2016), « Accueillir les mineurs isolés étrangers à Bologne (Italie) » in L'Autre.

Cet article décrit les caractéristiques d'un dispositif de soin spécifique conçu dans le service de pédopsychiatrie de la ville de Bologne en Italie, qui évalue les expériences traumatiques, l'âge et la nationalité. Ce projet rassemble la collaboration des services de santé mentale, les services sociaux et la municipalité de la ville de Bologne.

TARAFAS Laura (janvier 2016), « La Hongrie : un pays de transit vers l'Europe de l'Ouest ou une nouvelle patrie pour les Mineurs (Isolés) Étrangers ? » in L'Autre.

Cet article met en évidence la situation particulière de l'accueil des mineurs étrangers dans un pays, la Hongrie, considéré comme pays de « transit » pour les jeunes et les demandeurs d'asile. L'auteur expose l'ensemble des difficultés de l'accueil liées à cette fonction de transit.

BAILLEUL Corentin, SENOVILLA Daniel (juin 2016), « Dans l'intérêt supérieur de qui ? Enquête sur l'interprétation et l'application de l'article 3 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant dans les mesures prises à l'égard des mineurs isolés étrangers en France », Poitiers, Migrinter

Cette étude questionne le respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, à travers l'article 3 de la convention internationale des Droits de l'Enfant. Il met en avant les mécanismes d'obstruction dans l'accès à la protection, des évaluations à la minorité mal définies, un traitement administratif et judiciaire administratif et judiciaire préoccupant. Les auteurs montrent l'existence d'un ensemble d'entraves à l'exercice des droits

fondamentaux qui relève plus du bricolage au service d'intérêts de personnes et d'institutions en charge des décisions.

GUEGAN Marion, RIVOLLIER Elisabeth (juin 2016), « Les mineurs isolés étrangers et le système de soins français : étude qualitative » in revue santé publique.

Dans cet article est abordé le rapport à la santé, et les soins délivrés aux mineurs étrangers. À partir d'entretiens individuels cette étude relève Le degré de satisfaction concernant les soins. Les enjeux sont de mieux les informer sur leurs droits en santé et sur le système de soins en France ainsi que de mieux former les éducateurs sur l'accompagnement en santé et la connaissance sur les droits de ces jeunes.

FIQUET Bénédicte (2016), « Mineurs étrangers isolés : focus sur les enfants et adolescents du Nord de la France » in Journal du Droit des jeunes - n° 358-359-360, pages 15 à 17.

Cet article fait d'abord le constat des mineurs isolés étrangers présents dans le Nord et à Calais sans protection vivant dans des bidonvilles dans des situations de précarité, de vulnérabilité. Le Pas-de-Calais a mis en place un dispositif spécifique pour les mineurs, pour la mise à l'abri. Du fait de la proximité avec le Royaume-Uni se pose la question du transfert, et du « Safe passage » avec l'Angleterre.

STEVENIN Frédérique, MARTIN Jean-Pierre (Janvier 2017), « Accueillir les mineurs étrangers non reconnus par l'Aide sociale à l'enfance : les paradoxes d'une prise en charge à la marge des CHRS et des dispositifs de l'ase » in VST - Vie sociale et traitements - n° 133, pages 26 à 31

Cet article porte sur les différents paradoxes dont sont victimes les mineurs étrangers. Certains sont jugés majeurs or étant mineurs et vulnérables, ils ne sont finalement plus protégés. L'accès aux soins qui est déterminé par une prise en charge produit un manque de confiance des jeunes étrangers envers le corps médical qui ne peut prendre la responsabilité de leur prise en charge.

BRET Clémentine, LAURANT Sophie, LAURENCE Sophie, PAUTI Laurence et Marie-Dominique (octobre 2017), « L'accès aux droits et aux soins des mineurs non accompagnés, cadre légal et dysfonctionnements », Médecins du Monde, Direction des opérations France.

Ce guide fait état de la prise en charge des MNA dans l'accès aux soins. En premier lieu l'accès est conditionné à l'affiliation à une protection maladie, délivré seulement aux mineurs pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance : tous ne le sont pas. Un deuxième problème se pose : la nécessité d'obtenir le consentement des parents ou tuteurs légaux pour les actes médicaux, ce qui ne permet pas l'accès aux soins.

DELVIN Cloé (mars 2018), « Mineurs non accompagnés, le sens de la minorité », in *Empan* n° 111, pages 108 à 114.

Cet article fait état du concept de minorité, les jeunes devant multiplier les preuves de minorité pour être pris en charge à l'Aide sociale à l'enfance. Or, le concept de minorité peut différer selon les cultures, les origines, ... Confrontés aux ambivalences du système de protection français, les jeunes sont amenés à se repositionner sur l'échelle enfant-adulte et à donner un nouveau sens à leur minorité.

CROMBE Xavier (2019), « MIE/MNA : un accueil sous tension », in *Empan* - n° 116, pages 24 à 29

La responsabilité de la protection de l'enfance, c'est-à-dire des départements, a été reconnue dans les textes des années 2000, mais n'a cessé d'être contestée par de nombreux conseils départementaux. L'établissement d'un nouveau dispositif national d'accueil n'a pas mis fin à ces contestations ni levé les ambiguïtés de l'État quant au statut et aux droits de ces jeunes. Soupçon, dissuasion et discrimination restent bien souvent au cœur des procédures d'accueil.

DOEBELIN Vincent (octobre 2019), « Les départements face à l'accueil des mineurs non accompagnés », in La Gazette Santé-Social - n°166, p 26-27

Dans cet article l'auteur fait un état de la prise en charge des MNA au niveau départemental. Un MNA bénéficie d'un accueil provisoire d'une durée de 5 jours et durant lequel une évaluation de sa situation est effectuée pour vérifier qu'il est bien éligible à la prise en charge. Afin de lutter contre les fraudes le parquet à recourt à des outils qui sont parfois contestés. Les départements rencontrent des difficultés à assurer les prestations face à un afflux de plus en plus important.

PATHER Selvinah (avril 2019), « Les travailleurs sociaux en charge des demandeurs d'asile et mineurs étrangers isolés face à l'administration : pressions et résistance » in revue Empan - n°116, pages 12 à 18.

L'auteur, avocate spécialisée dans le droit des étrangers, souligne le non-respect des droits fondamentaux par les pouvoirs publics, qui exercent des formes de pression sur les travailleurs sociaux et les mineurs étrangers. L'auteur relève l'importance d'une collaboration entre travail social et juristes pour le respect de la loi. Les travailleurs sociaux n'étant pas en connaissance de l'ensemble des droits applicables, collaborent sous pression avec les autorités publiques, mettant en difficulté les mineurs étrangers.

DAMBUYANT Gisèle (avril 2019), « Accueil et accompagnements socio-éducatifs des mineurs non accompagnés au foyer de l'enfance. *Bouleversements des prises en charge, adaptation des pratiques et complexité des mesures de protection* » in revue Empan, pages 66 à 73.

L'auteur fait une comparaison du nombre de mineurs étrangers dans différents pays d'Europe (Allemagne, Italie, Espagne, Grèce, France) sur plusieurs périodes. On passe de 25 000 évaluations de minorité et d'isolement en 2016 à 54 000 en 2018. 95% sont des garçons avec une moyenne d'âge de 16 ans et 2 mois. On constate un rajeunissement en France ; la part de jeunes de 15 ans ou moins est passé de 37% en 2015 à 42% en 2016. En

2017 les origines géographiques des arrivants sont principalement ; la Guinée (28,5%), la Côte d'Ivoire (16,9%) et le Mali (16,1%), moins de 5% sont originaires d'Afghanistan alors qu'à l'échelle Européenne ils représentent 50%.

VERCOUSTRE Constance (mai 2019), « La scolarisation des mineurs isolés étrangers », Plaidoirie d'éloquence, rencontre du 23 mars du collectif Jujie.

Dans cette plaidoirie, l'auteur plaide en faveur du droit à la scolarisation des mineurs étrangers, elle dénonce les procédures à l'encontre des jeunes mineurs jugés majeurs, ce qui participe à retarder leur scolarité. Elle souligne aussi les distinctions faites entre les plus et les moins de 16 ans face à un état qui prône la scolarisation pour tous.

PACQUAL Julia (21 janvier 2020) « des propositions-chocs pour « simplifier » et « ouvrir » le droit au séjour » in LE MONDE

Dans cet article sont reprises les propositions de personnes ayant travaillé au sein du pouvoir public dans le domaine de l'immigration. Ces experts des migrations remettent en question le système d'accueil, de prise en charge des migrants. Ils formulent 25 propositions pour « refondre le droit et les politiques d'asile et d'immigration ». Ces propositions ont pour but de simplifier et ouvrir le droit des étrangers. Ce qui est proposé pour les MNA concerne les différentes façons de procéder de chaque département : les auteurs suggèrent une harmonisation nationale pour la détermination de l'âge ainsi que la mise en place de passerelles vers le marché du travail de ces jeunes formés en France.

PRZYBYL Sarah, (Février 2020) Qui veut encore protéger les mineurs non accompagnés en France ? De l'accueil inconditionnel d'enfants en danger à la sous-traitance du contrôle d'étrangers indésirables, in Lien Social et Politique.

L'auteur souligne que les enfants étrangers qui devraient être protégés de manière inconditionnelle sont l'objet de tri au sein même de la protection de l'enfance. Elle montre la façon dont les mécanismes de contrôle, de frein à l'entrée et de tri à l'arrivée des

politiques migratoires se sont immiscés dans la protection de l'enfance pour faire émerger une culture de tri, sélection et mécanismes d'exclusion en reléguant les Droits de l'Enfant au second plan au profit d'une logique gestionnaire, en sous-traitant les évaluations et les mises à l'abri.

CONCLUSION GENERALE : L'IMPERIEUSE NECESSITE D'AGIR

Ce rapport est élaboré sur la base de recueil des pratiques d'évaluation d'accueil et d'accompagnement des mineurs non accompagnés en France métropolitaine. Les conditions de sortie des dispositifs de la protection de l'enfance sont également considérées de manière à apprécier les effets de ces pratiques et de cette politique. Assurément, un rapport complémentaire devrait être établi concernant la situation spécifique de Mayotte, où l'ampleur du phénomène constitue un enjeu humain, politique et social majeur pour ce département, pour la France, et pour cette zone de l'Océan Indien. Dans la mesure où les investigations relatives à ce territoire ne faisaient pas partie du mandat donné, il conviendrait de mobiliser les moyens nécessaires permettant d'engager un tel rapport complémentaire.

Pour les Pouvoirs Publics, pour la société civile, pour les intervenants spécialisés, et pour les mineurs non accompagnés eux-mêmes, il se dégage ici l'impérieuse nécessité de conduire les changements nécessaires au respect des engagements de la France concernant la Protection de l'enfance et la promotion des droits de l'enfant. Ces droits ne sauraient être soumis aux variations historiques des mesures touchant à la politique d'immigration de la France ; sa volonté de maîtriser les flux migratoires, s'inscrit dans une époque où la violence, la misère, la faim provoquent des déplacements importants de populations qui tentent de se frayer un chemin de survie et d'espoir.

Dans un même temps, nombre de pays dressent des murs et des réglementations, révélateurs du développement des nationalismes de rejet qui vont à l'opposé du progrès des engagements internationaux de défense des droits et de la dignité humaine.

Rappelons que dans le passé, en France et en Europe, en des temps difficiles et infiniment douloureux, des hommes et des femmes ont pris leurs responsabilités et ont couru des risques, en cachant les enfants, et en les mettant à l'abri d'une violence organisée qui fit tant de morts.

Aujourd'hui dans un contexte très différent, les mineurs non accompagnés meurent sur la mer, et subissent violences et exploitation dans leur parcours migratoire, malgré les efforts d'accueil et de solidarité de certains pays, et malgré le niveau avancé des textes et engagements nationaux et internationaux qui protègent les droits des enfants.

Ce rapport est une modeste mais exigeante contribution, à côté d'autres études et rapports, destinée à faire que les mineurs non accompagnés voient dans ceux qui les accueillent et les accompagnent les signes d'une humanité bienveillante, respectueuse de leur égalité en dignité et en droit, exprimant en cela que la solidarité est constitutive de l'humanité et de son avenir ; C'est là une exigence morale et politique.

Des constats solidaires des actions à entreprendre

Les témoignages éclairés des intervenants eux-mêmes, complétés par un regard attentif sur les études conduites, nous ont amené d'abord à constater les difficultés de rassembler des éléments de connaissance convergents, et stabilisés, de prendre en compte la totalité des mineurs concernés, dont certains n'entrent ni dans les processus d'évaluation, ni dans les dispositifs de protection de l'enfant. L'enfance en danger est ici un phénomène majeur qui demande un sursaut des autorités nationales et territoriales et de la communauté nationale.

Et ceux qui produisent des études et des statistiques sont également interpellés dans leur capacité à décrire pleinement l'ampleur du phénomène.

L'évaluation de la minorité néglige parfois la vulnérabilité des jeunes concernés au profit de la gestion des flux migratoires qui s'apparente ainsi à un déni des réalités humaines.

Pourtant, force est de constater que le professionnalisme des intervenants associatifs et administratifs a contribué à faire progresser et à enrichir le métier de travailleur social, ainsi qu'à diversifier les modes d'accompagnement dans le sens de la cohésion sociale, et d'une authentique protection sociale due aux enfants, au titre de leurs droits. Cette mobilisation associative faite d'une richesse d'expérience et de savoir-faire, comportant technicité et démarche solidaire, constitue une chance pour un nouvel âge de la Protection Sociale de l'enfant, et pour son avenir dans notre société.

Pour autant, il faudra dépasser l'hétérogénéité des pratiques départementales tant au niveau des services de l'Etat qu'à celui des collectivités territoriales et garantir cette égalité en dignité et en droit constitutive du Pacte républicain, dans une continuité territoriale.

C'est ainsi que les pratiques, le respect des droits de l'enfant, et la protection de l'enfance pourront prendre en compte réellement tous les aspects de la vulnérabilité de ces jeunes, par-delà le droit de l'immigration et la maîtrise à maintenir la réglementation au niveau où elle doit demeurer, tout en ouvrant les pratiques aux sources réelles de vulnérabilité de ces jeunes.

Le temps des analyses et le temps de l'action

Au-delà de l'analyse juridique et statistique qui ne doit demeurer qu'une aide à l'action et à la décision, force est de constater la réalité des pratiques encourageantes en matière de mise à l'abri, d'accueil, d'évaluation et d'accompagnement : l'impulsion politique et administrative doit faire de celles-ci des références pour viser une nouvelle étape d'amélioration globale. La réalité des faits observés vient légitimer la force des propositions et des recommandations.

Ainsi, l'action humanitaire doit elle être durablement renforcée à l'échelle territoriale par la réactivité et la compétence de l'intervention sociale ; les professionnels et les départements ont ainsi l'occasion de s'inscrire dans un nouvel âge de la Protection de l'enfance, partie

prenante de la dynamique de Protection sociale en France : élargir le champ d'action des observatoires de l'enfance, les ouvrir à l'identification des situations de discrimination, prévenir les situations de mise en danger des mineurs, partager les connaissances, rendre fluides les modes de coopération inter institutionnelle constituent des voies de progrès. La protection de l'enfance doit bénéficier du renforcement de la veille sociale ; les zones de tension doivent s'appuyer sur les capacités d'agir des acteurs locaux qui doivent être respectées en tant que telles pour fluidifier l'accès des lieux d'accueil d'urgence, et le recours aux parquets et aux juges pour la mise en protection rapide des jeunes en fonction de leur vulnérabilité.

Naturellement, la France devra convaincre les Européens de participer pleinement à cet effort, notamment par une participation effective à une lutte structurée contre les réseaux mafieux de traite des êtres humains.

La politique du guichet bienveillant va de pair avec la professionnalisation rigoureuse de l'évaluation, de l'accueil et de l'accompagnement des mineurs concernés. En la matière, il faudra d'avantage écouter les jeunes eux-mêmes pour orienter les améliorations nécessaires. Ces jeunes sont vulnérables, certes, mais leur expérience leur donne une force qui gagnerait à être prise en compte dans le sens d'une humanisation continue des pratiques, des organisations, et des réglementations.

La vulnérabilité¹³⁶ est un enjeu majeur pour la société française ; il en est de même à l'échelle européenne et mondiale : la pauvreté, l'isolement social, la relégation territoriale, le mal logement, le risque de marginalisation éducative et professionnelle sont autant de défis à relever par la protection de l'enfance d'aujourd'hui, mais aussi par une politique de l'immigration qui ne se réduit pas au contrôle des flux et à la réglementation. De quelle Europe voulons-nous, décidément ?

Cela passe en effet, comme l'indiquent les recommandations de ce rapport, par la coopération interministérielle régulière, dûment pilotée au meilleur niveau politique, mais aussi par la volonté de l'Etat, des départements et des associations de prendre des engagements réciproques, de s'organiser pour les tenir, et de mobiliser les financements qui garantissent la qualité des services rendus dans le cadre d'une politique de protection de l'enfance renouvelée. En la matière, l'initiative et la responsabilité locale sont décisives.

La France pourra ainsi rendre compte dignement de ses efforts au Comité de Suivi de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Faire de la protection de l'enfance un investissement social majeur

La mobilisation des capacités d'accueil familial, à côté des établissements de protection de l'enfance, des financements concertés, et adaptés à la réalité des besoins des mineurs non accompagnés, respectueux de l'intérêt supérieur de l'enfant, la montée en qualification des

¹³⁶ Cf. CREDOC – Cahier de recherche – n°348 – décembre 2019

intervenants sociaux mobilisés, des habitudes de formation et de travail conjointes et complémentaires des administrations et des associations, dans le respect des périmètres de compétences et de légitimité de chacun, tout cela permet de mieux investir dans la scolarisation, dans l'apprentissage linguistique, social et culturel, dans l'accès à l'hébergement et au logement, et à la prise en compte des besoins et des réalités de santé ; des équipes mobiles inter disciplinaires seraient bien utiles pour ces jeunes dont le parcours est souvent violent et traumatisant.

Mais on doit aussi considérer et investir sur les projets dont ils sont porteurs en s'éloignant de leur terre natale et de la famille : investir sur le courage de ces jeunes, c'est prendre soin de l'énergie créatrice et de la volonté d'intégration dont ils sont porteurs.

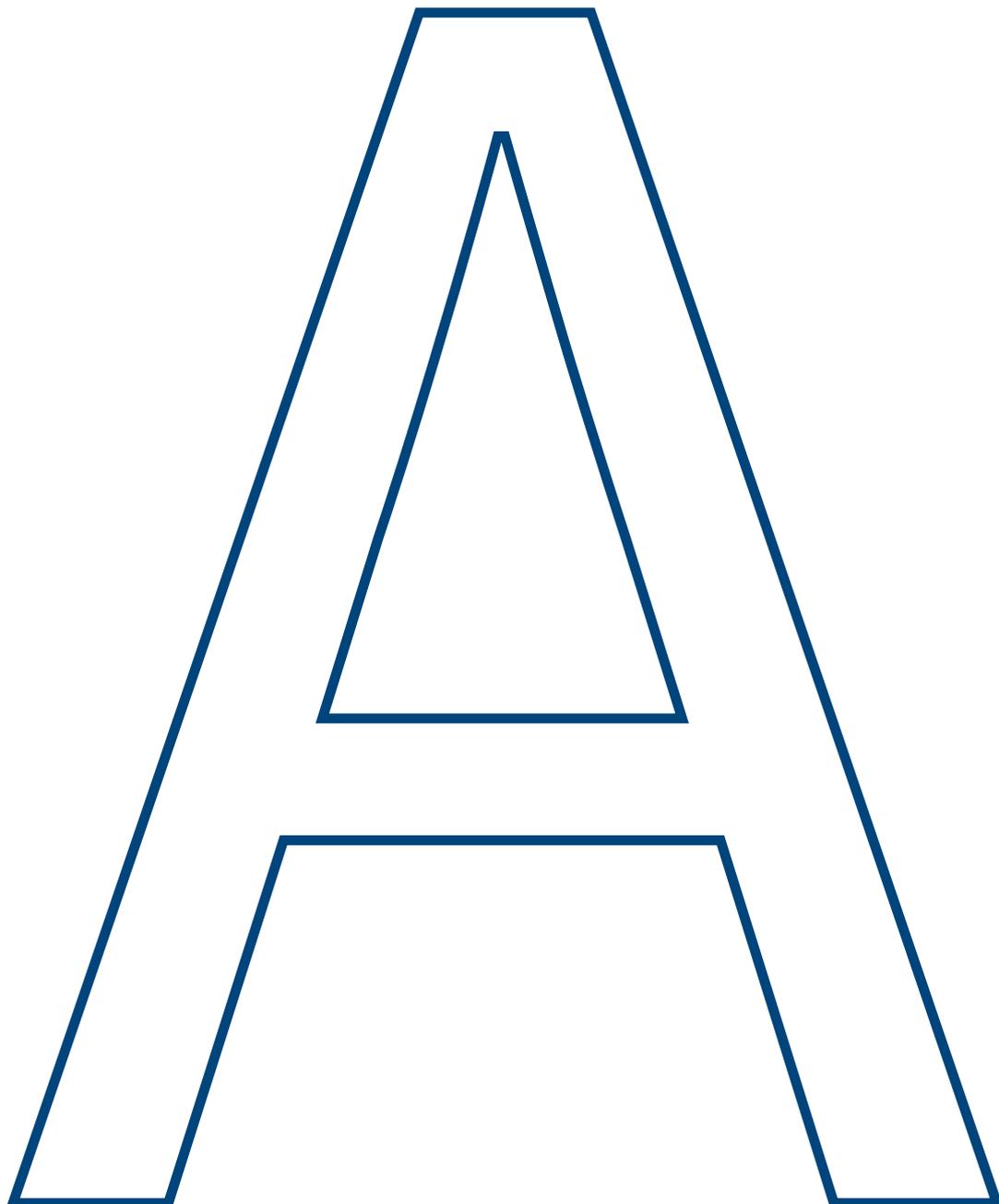
Le succès des contrats d'apprentissage en constitue une belle preuve ; encore faut-il que la réglementation appliquée sans réflexion ne vienne pas détruire l'investissement des Pouvoirs Publics, des employeurs et des associations. Les enjeux économiques de certains territoires viennent ici renforcer l'opportunité et le sens de l'investissement social.

Encourager les chercheurs et les professionnels à porter des projets de coopération

Ce rapport conduit à proposer des repères pouvant servir à établir une charte de l'accueil et de l'accompagnement des enfants de l'exil, ceux qui ont reçu la dénomination de mineurs non accompagnés. Il y faudrait aussi une politique publique incitative au travail en commun entre les chercheurs et les professionnels de l'intervention sociale, tout en valorisant les résultats de leurs travaux. Il nous faut progresser dans l'analyse des efforts des pratiques d'accueil et d'accompagnement. L'évaluation de ces effets n'est pas une préoccupation technocratique ni une pratique administrative sans conséquence : l'intervention sociale est un investissement social majeur, pour lequel on doit dégager et identifier les nouvelles capacités d'agir qui révèlent le développement de l'enfant et du jeune, son épanouissement et les conditions d'accès à la pleine citoyenneté.

Peut-il un jour se sentir appartenir à la société qui l'accueille ? Ce sentiment d'appartenance, loin d'être une variation sur un air de sentimentalisme, est certainement le signe prometteur d'une société qui sait investir dans la diversité de ses jeunes, de leurs fragilités et de leurs talents.

L'ensemble de cette démarche doit être résolument portée à l'échelle européenne et internationale. Les désordres mondiaux actuels, les tensions dangereuses et violentes qui en résultent conduisent à l'écrasement des populations les plus vulnérables. La France s'honorerait de porter à l'échelle internationale, avec force et vigueur, cette énergie pour prendre soin des mineurs non accompagnés, mais aussi pour porter haut et fort l'importance vitale de l'investissement social et de la solidarité, générateur d'un nouvel âge de la Protection de l'enfance, et de la Protection sociale en général. L'auteur de ce rapport veut se ranger résolument du côté des acteurs, et non des commentateurs.



A N N E X E S

1. Lettre de mission
2. Remerciements aux personnes et organisations rencontrées
3. Expositions du public MNA à Wambrechies «Ateliers d'artiste»
4. Glossaire

Paris, le 19 septembre 2019

**Mission confiée par la CNAPE
à Michel Caron
Président de l'ALEFPA association adhérente de la CNAPE**

L'accueil et l'accompagnement des mineurs non accompagnés (MNA) est devenue en quelques années une question très sensible qui ne fait pas consensus quant aux réponses à y apporter. L'accroissement rapide de leur nombre sur notre territoire métropolitain et ultra-marin conduit des départements à justifier un réajustement de leur politique d'aide sociale à l'enfance.

Outre la charge financière croissante que des responsables départementaux invoquent (4000 admis à l'ASE en 2012, 17 000 en 2018 rapportés à 300 000 enfants protégés) tout en dénonçant une aide de l'Etat bien en deçà des besoins de financement qu'ils estiment, certains considèrent que cette question relève moins de la protection de l'enfance mais plutôt de l'Etat en raison des compétences qu'elle implique. Parmi celles-ci, ils invoquent qu'ils ne sont pas en mesure de vérifier la réalité de l'isolement de ces mineurs, ni d'établir leur identité, ni d'apprécier leur âge. Certains départements cependant défendent une autre vision de la question convaincus qu'il s'agit bien d'une question de protection de l'enfance à part entière et affirment leur volonté de faire face à leurs obligations en matière de protection de l'enfance sous réserve que l'Etat consente les moyens financiers nécessaires.

Ces visions politiques contrastées peuvent expliquer que des réponses différentes soient apportées à ces mineurs selon le territoire où ils se trouvent. Ainsi des disparités de traitement sont observées. Ces mineurs peuvent connaître un traitement comparable à celui réservé aux autres enfants admis à l'aide sociale à l'enfance, ou au contraire un traitement a minima se limitant à une mise à l'abri à moindre coût, voire sans accompagnement spécifique.

Cette situation n'est pas acceptable. La CNAPE souhaite réagir à partir d'éléments plus tangibles donnant une idée précise de la réalité dans les territoires métropolitains et ultramarins, sachant le contexte tout à fait singulier de ces derniers, et notamment de la Guyane et de Mayotte.

Pour la fédération, il ne fait aucun doute que ces mineurs relèvent de la protection de l'enfance, et qu'à ce titre, ils doivent bénéficier du même niveau d'exigence qu'il y a lieu d'avoir pour les enfants relevant de la protection de l'enfance quant à la réponse apportée à leurs besoins. La CNAPE défend en outre l'idée que chaque réponse doit être en adéquation avec les besoins propres à chacun, et admet à cet effet d'aménager des modalités de réponse spécifiques aux MNA. Cette position n'est pas partagée par

l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance, et même par quelques adhérents de la CNAPE, dont certains contestent le principe de traitements différenciés craignant une mise à part.

Compte tenu des interrogations multiples que soulève la question des MNA, et de la nécessité de conforter la position de la CNAPE dans le respect de ses principes fondateurs et de ses engagements, il apparaît opportun à son Conseil d'administration d'avoir une vision plus claire et précise de cette question devenue si sensible.

S'appuyant notamment sur le réseau des établissements et services de l'Alefpa, il s'agit :

- De définir les principes auxquels les associations de protection de l'enfance ne peuvent déroger concernant l'accompagnement des MNA, principes en deçà desquels l'action ne peut être considérée comme faite au titre de l'accompagnement éducatif, afin que la CNAPE puisse se positionner politiquement sur cette limite et définir une sorte de charte ou de « label » que les adhérents de la CNAPE s'engageront à respecter ;
- De concevoir une cartographie des actions et pratiques adaptées aux MNA sur les aspects sanitaires, scolaires, interculturels... et de proposer des modalités d'évaluation des effets de ces prises en charge pour permettre à la fédération de les valoriser et d'en permettre la diffusion auprès des pouvoirs publics mais aussi auprès des associations adhérentes parties prenantes de la question des MNA afin qu'elles recouvrent du pouvoir d'agir et qu'elles influent sur la politique locale ;
- d'identifier plus spécifiquement les modèles d'accompagnement à la sortie du dispositif à la majorité (régularisation, accompagnement juridique, accès à la formation, projet de retour...) pour permettre à la fédération de se positionner sur la situation des MNA devenant majeurs qui sont particulièrement vulnérables ;
- de rendre compte de l'application du fichier biométrique d'appui à l'évaluation de la minorité par les départements en application du décret du 30 janvier 2019.

A cette fin, le Conseil confie à Michel Caron la mission d'apporter des éléments de réponse à ces questions, et sur tout point qu'il lui apparaîtra utile d'aborder.

Cette mission pourra démarrer dès la tenue du Conseil le 16 septembre prochain et jusque fin avril 2020. Dans un premier temps, la mission concernera les prises en charge de MNA au niveau métropolitain. Une éventuelle extension de la mission aux territoires ultra marins pourra être envisagée par la suite.

Michel Caron pourra organiser des entrevues avec diverses autorités, personnalités, organisations, professionnels ou bénévoles afin de remplir au mieux sa mission. A ce titre, il pourra solliciter l'appui des représentations régionales de la CNAPE qui faciliteront ses contacts en régions notamment auprès des adhérents de la CNAPE et des autorités.

Michel Caron rendra compte à la Présidente de la CNAPE de l'avancée de sa mission autant que de besoin.

L'ensemble des frais de déplacement, de restauration et d'hébergement de Michel Caron seront pris en charge par la fédération selon le barème adopté par le conseil du 23 mars 2018.

Michel Caron assurera toute la logistique de sa mission, à savoir l'organisation de ses entrevues et déplacements, la mise en forme de ses comptes-rendus et de son rapport qui sera soumis au Conseil d'administration de la CNAPE.

Une restitution du rapport se fera également oralement lors de l'Assemblée générale de la CNAPE, en mai 2020.

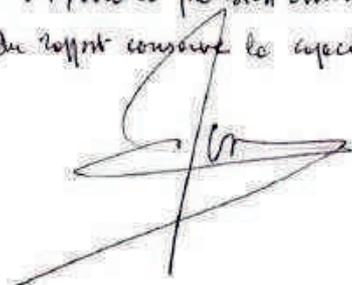
La fédération assurera une large diffusion du rapport validé et des conclusions de cette mission, en mentionnant son auteur, auprès des acteurs des politiques publiques (ministères et services déconcentrés, parlementaires...), de son réseau de partenaires (publics et associatifs) et de la presse. Par ailleurs, à l'issue de sa mission, Michel Caron sera rédacteur d'un article dans le magazine trimestriel Forum de la CNAPE.

Le 9 juin 2020, à Lille sera organisé un colloque national sur la question des MNA. Ce colloque sera organisé conjointement par l'Alepha et la CNAPE. Le rapport de Michel Caron sera le « fil rouge » de ce colloque.



Josiane BIGOT
Présidente de la CNAPE

Pour acceptation, avec la précision suivante :
l'auteur du rapport conserve la capacité de diffuser librement son rapport.



REMERCIEMENTS

Ce rapport n'aurait pu être rédigé dans sa richesse d'information directement issue des lieux d'activité d'accueil et d'accompagnement des jeunes migrants, sans la disponibilité et la coopération des interlocuteurs que nous avons sollicités. Eloignés des formules simplistes et réductifs, nous nous sommes efforcés de rendre compte de la complexité des situations qui nous étaient décrites, et telles que nous les présentaient les intervenants.

Je tiens en les citant, à les remercier de la confiance et de la qualité d'accueil dont ils nous ont honoré, confirmant s'il en était encore besoin, que les associations agissent volontiers dans un esprit de coopération, de même que les représentants des Pouvoirs Publics, quand les conditions de confiance sont réunies.

Personnes interviewées et rencontrées, dans le cadre de la mission, ou ayant participé à un entretien présentiel ou à distance :

Conseils Départementaux et Services de l'Etat

Lucie ACKER, Directrice Enfance et Famille, Département du Bas Rhin, Strasbourg,

Julie BASTIDE, Conseillère Protection de l'enfance MNA, Paris,

Barbara CLIGNY, Directrice Adjointe Service de Protection de l'Enfance, Département du Bas Rhin,

Véronique DESFOURS, Directrice Enfance et Famille, Conseil Départemental de la Haute Garonne,

Anne DEVREESE, Directrice Générale Adjointe déléguée Enfance Famille Jeunesse, Département du Nord

Yves DUSART, Vice-Président Enfance, Famille, Jeunesse, Département du Nord,

Sabine FREDERIC, Ajointe Protection de l'enfance, Département du Bas Rhin,

Pascale GADENNE, Responsable du SDOMA, DEFJ, Département du Nord,

Christiane GUR, Christiane GUR responsable de la CRIP 67, Département du Bas Rhin,

Isabelle IVANOFF, Responsable de POLE JEUNESSE, DEFJ, Département du Nord,

Elisabeth De La MICHELLERIE Responsable adjointe cellule des MNA. CD67 BAS RHIN,

Camille NOUTEHOU, responsable du pôle juridique (affaires sociales), Département du Nord,

Valérie RASSON responsable adjointe du SDOMNA, DEFJ, Département du Nord,

Jean-Paul RAYMOND, Directeur, Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé Paris,

Jeanne SEBAN, Sous-Directrice aux Actions familiales et éducatives, Paris,

Alexandre SERDAR, responsable du pôle pilotage de l'offre associative du BAE, Paris,

Associations de la Protection de l'Enfance

Olivier AILLOT, Directeur, Association REALISE, Villers-lès-Nancy,

Guillaume ALEXANDRE, Directeur Général, LA VIE ACTIVE, Arras,

Patricia ALLANCHE, Cheffe de Service Educatif, Association Jean GAILHAC, Béziers,

René BANDOL, Directeur Général ARSEA - Sauvegarde Alsace, Strasbourg,

Lisa BARRY, Directrice Plateforme MNA, Dispositif Gironde, Institut DON BOSCO, Bordeaux,

DJILALI BERRAHO, Directeur du Pôle MNA, ADSEAAV Toulon,

Valery BIDAULT, Directeur Général Adjoint délégué à la Protection de l'Enfance Sauvegarde du Nord, Lille,

Jean-Xavier BLANC, Directeur Général de la SAUVEGARDE du RHONE, Lyon

Nicolas BOIGEAUD Directeur Général ADIASEAA 36, Déols,

Alain BOUCHON, Directeur Général Sauvegarde de l'Ain, Vice-Président de la CNAPE, Bourg-Péronnas,

Dominique CARPENTIER, éducatrice en Maison d'Enfants à Caractère Social, Déols,

Kheira CHAOUCH, Directrice de MECS, Moissons nouvelles, Châteauroux,

Laurie CHARLON Directrice ASRL, Loos-lès-Lille

Stéphane De CHASSEY- Directeur AGEP - Délégué régional CNAPE AQUITAINE, Bordeaux,

Aude COSTANTINI, Directrice POLE MILIEU OUVERT SAUVEGARDE DU VAR, ADSEAAV Toulon,

Anne COULANGE Chef de service Solidarité Accueil CHRS, Châteauroux,
Sophie DEREGNAUCOURT, Directrice GCSMS TRAJET, Tourcoing,
Murielle DESPUJOLS, Directrice Placement Familial AOGPE - Association des Œuvres Girondines de Protection de l'Enfance, Bordeaux,
Alain DUCONSEIL, Président de La Vie Active, Arras,
Vincent ETCHEVERRY, Directeur R d'Accueil, RENOVATION, Bordeaux-Mérignac
Carmen KLEINDIENST, Directrice Administrative Qualité, ARSEA - Sauvegarde ALSACE, Strasbourg,
Marine MARÇON, Juriste, ADSEAAV, Toulon,
Emmanuelle MARGOTTEAU, Directrice Adjointe, DDAEOMI, Toulouse,
Florian PENA Directeur DDAMIE, Pole MNA, ADSEA 01, SAUVEGARDE DE L'AIN, Jujurieux
Pascal QUESQUE, Responsable du Service Evaluation EMA, GCSMS TRAJET, Lille,
Damien SCANO, Directeur Général, ADSEA 04, Sauvegarde Alpes de Haute Provence, Délégué Régional CNAPE PACA
Matthieu THIEBAULT, Directeur Général – Association Sauvegarde 42 Délégué Régional Auvergne/Rhône-Alpes CNAPE, Saint Etienne,
Franck TOUZET, Chef de Service ADSEA 36, Châteauroux,
Jérémy TREBEL, Directeur du DDAEOMI, ANRAS, Toulouse,
Samuel VANDEVYVERE, DIRECTEUR Pole Protection de l'Enfance, Sauvegarde du Nord, Lille
Alexandra WIEREZ, Directrice Générale, SPRENE, Déléguée Régionale CNAPE Nord,

ONG

Amélie CLARIGO Chargée de Projet Rétablissement des Liens Familiaux MNA, Direction des Activités Bénévoles et de l'Engagement, Croix Rouge française Montrouge,
Serge DURAND, Directeur de la protection des mineurs isolés étrangers, France Terre d'ASILE, Paris
Pierre HENRY Directeur Général, FTA France Terre d'ASILE, Paris
Violaine HUSSON, Porte-Parole, Responsable des questions Genre et Protections Pôle Droits et Protections, LA CIMADE, Paris,

Raphael LOPEZ-MURIEL, Directeur, LAO Croix-Rouge française, Taverny,

Yasemin NUN, Associate Protection Officer, UNHCR, Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies, Paris,

Sadaf SOOFI, Associée de Protection, UNHCR France, UNHCR, Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies, PARIS

Nasrine TAMINE Chargée de mission mineurs isolés étrangers Direction des métiers et des opérations Filière Enfants et Familles Croix-Rouge française, Montrouge

Thierry VERNHES, Directeur Territorial Protection de l'Enfance de l'Île de France, Croix-Rouge française,

Nous tenons à remercier également l'ensemble des collaborateurs des établissements et dispositifs d'accueil des associations de prise en charge qui nous ont reçus dans leurs locaux et avec qui nous avons pu avoir des temps d'échanges.

Nous remercions les jeunes eux-mêmes qui nous ont témoigné de leur parcours et de leurs projets, de manière informelle à l'occasion de nos déplacements sur les sites d'accueil visités.

Enfin, nous tenons à remercier toutes celles et tous ceux, qui ont dans le cadre de leurs fonctions ou de leurs engagements bénévoles, facilité la mise en œuvre de cette mission, par leur relai dans la diffusion des contacts et de la mise en relation dans la préparation des rendez-vous.

« ATELIERS D'ARTISTES » TABLEAUX DE WAMBRECHIES

Les tableaux présentés ici ont été réalisés par Hélène DEGILAGE, en résidence durant trois semaines en novembre 2019, dans l'établissement de l'ALEFPA de Wambrechies, situé dans le département du Nord. Il s'agit d'un site de mise à l'abri qui accueille 600 MNA par an.

Le travail de l'artiste a consisté à proposer aux jeunes migrants des croquis réalisés à partir de leurs récits de voyage depuis leur pays de départ jusqu'à leur accueil en France, libre à eux ensuite d'effectuer un travail de peinture figurative et expressive. L'ensemble des tableaux reconstitue des moments clefs de leur itinérance et s'accompagne de textes qu'ils ont eux-mêmes écrits.

Waly, Mory, Babacar, Talibe, Mohamed, Mamadou, Dama, sont les jeunes artistes en herbe qui ont réalisé ces œuvres.



« En France nous dormons dehors, nous ne connaissons personne. Sans rien à manger, sans secours. Il fait si froid ici. »



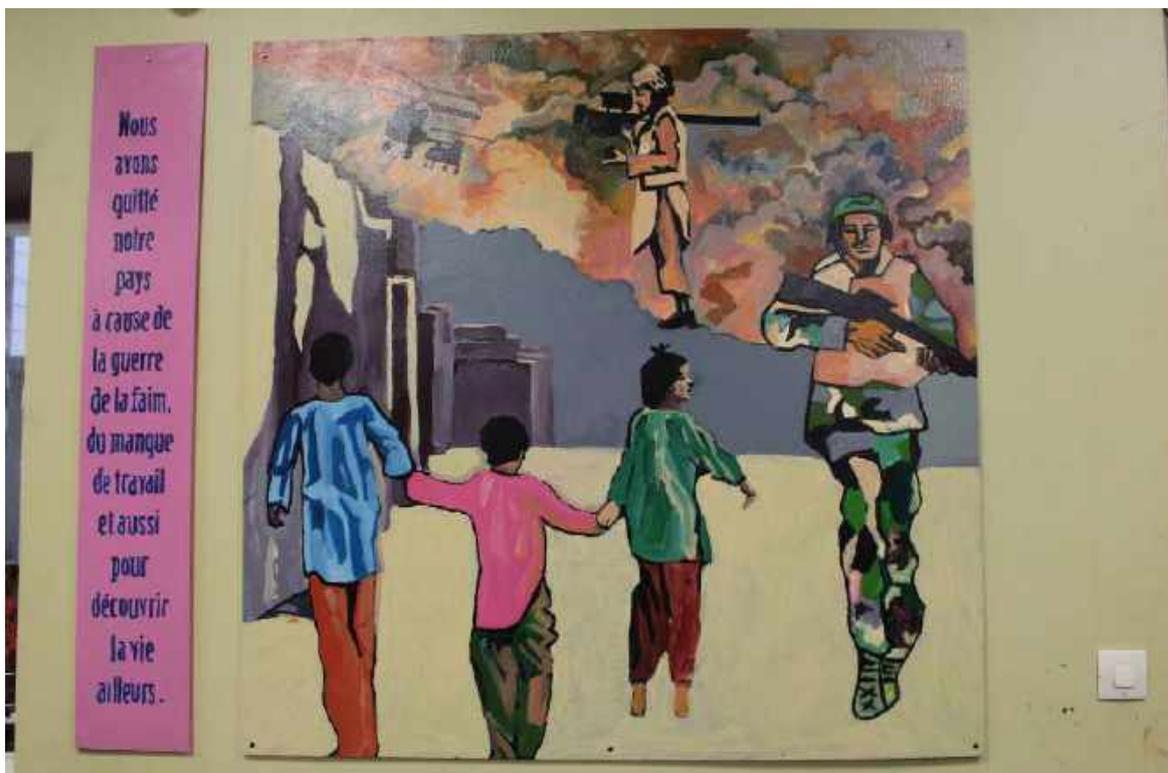
« En Libye l'esclavage existe encore. Nous sommes jetés au cachot et vendus comme du bétail. »



« Nous arrivons de si loin : Bangladesh, Afghanistan, Pakistan, Mali, Guinée, Côte d'Ivoire. Nous faisons la route à pied bravant tous les dangers dans l'espoir d'un avenir meilleur. »



« Passer les frontières au risque de se blesser gravement, de mourir, d'être repris et renvoyé au désert sans eau ni de quoi manger. »



« Nous avons quitté notre pays à cause de la guerre, de la faim, du manque de travail et aussi pour découvrir la vie ailleurs. »

GLOSSAIRE

ADF : Assemblée des Départements de France

AME : Aide médicale d'État

APT : Autorisation provisoire de travail

APU : Accueil provisoire d'urgence

ASE : Aide sociale à l'enfance

CAOMIE : Centre d'Accueil et d'orientation de mineurs isolés étrangers

CAP : Certificat d'aptitude professionnelle

CASF : Code de l'Action Sociale et des Familles

CASNAV : Centre académique pour la Scolarisation des enfants Allophones Nouvellement Arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de Voyageurs

CEDH : Convention européenne des droits de l'homme

CESEDA : Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile

CESF : conseillères en économie sociale familiale

CFA : Centre de formation des apprentis

CFP : Centre de formation professionnelle

CHRS : Centre D'hébergement et de Réhabilitation Sociale

CIDE : Convention relative aux Droits de l'Enfant

CIO : Centre d'information et d'orientation

CIP : conseillers en Insertion Professionnelle

CJM : Contrat jeune majeur

CNAPE : Conférence Nationale des Associations de Protection de l'Enfance

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

CRIP : Cellule de Recueil, d'évaluation et de traitement des Informations Préoccupantes

CSP : Code de la Santé Publique

CVS : Conseil de la vie sociale

DACS : Direction des affaires civiles et du Sceau

DASES : Direction de l'Action Sociale de l'Enfance et de la Santé du Conseil de Paris

DDAEOMI : Dispositif Départemental, d'Accueil, d'Évaluation et d'Orientation des Mineurs Isolés (haute Garonne)

DGCS : Direction Générale de la Cohésion Sociale

DIPC : Document individuel de prise en charge

DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DPJJ : Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

DREES : direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques, Ministère de la Santé

DSDEN : Direction des Services départementaux de l'Éducation nationale

ESPT : État de stress post-traumatique

EUROSTAT : direction de la Commission européenne chargée de l'information statistique à l'échelle communautaire

FJT : Foyer de Jeunes Travailleurs

GCSMS : groupement de coopération sociale et médico-sociale

IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales

MDO : Maladie à déclaration obligatoire

MDPH : Maison départementale des personnes handicapées

MECS : Maison d'Enfants à Caractère Social

MIE : Mineur isolé étranger

MMNA : Mission mineurs non accompagnés

MNA : Mineur non accompagné

ODAS : Observatoire de l'action sociale décentralisée

ODPE : Observatoire Départemental de Protection de l'Enfance

OFII : Office Français de l'immigration et de l'intégration

OFPRA : Office Français Pour les Réfugiés et Apatrides

OIM : Organisation Internationale des Migrations

ONPE : Observatoire National de la Protection de l'Enfance

OPP : Ordonnance de Placement Provisoire

OQTF : Obligation de quitter le territoire français

PAF : Police de l'Air et des Frontières

PPE : Projet pour l'enfant

SEMNA : Secteur éducatif auprès des mineurs non accompagnés (Paris)

TEH : Traite des êtres humains

TISF : Techniciennes d'intervention sociale et familiale

UE : Union européenne

UNHCR : Haut-commissariat aux Réfugiés des Nations Unies

UPE2A : Unité pédagogique pour élèves allophones arrivants

Conformément à la loi 122-4 du code de la propriété intellectuelle « Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite. Il en est de même pour la traduction, l'adaptation ou la transformation, l'arrangement ou la reproduction par un art ou un procédé quelconque. »

CNAPE
LA PROTECTION DE L'ENFANT

ALEFPA
ASSOCIATION LAÏQUE POUR L'ÉDUCATION, LA FORMATION,
LA PRÉVENTION ET L'AUTONOMIE