



Agence nationale de l'évaluation
et de la qualité des établissements
et services sociaux et médico-sociaux

Lettre de cadrage

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

L'Anesm a pour mission d'élaborer des recommandations de bonnes pratiques professionnelles. Ces recommandations ont pour vocation d'éclairer les professionnels dans leurs actions et les établissements dans leur organisation.

Depuis 2008, les thématiques des recommandations de l'Anesm se définissent selon 7 programmes : les fondamentaux, l'expression et la participation collective, les points de vigilance et la prévention des risques, le soutien aux professionnels, les relations avec l'environnement, les relations avec la famille et les proches, la qualité de vie.

Les recommandations portant sur « *les mineurs isolés étrangers dits mineurs non accompagnés* » sont inscrites au programme de travail 2015-2016 au titre du Programme 4 – Le soutien aux professionnels / programme 7 – Qualité de vie.

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| 1. <u>Contexte, définitions, état des lieux</u> | 3 |
| 1.1 Définition..... | 3 |
| 1.2 Un phénomène durable dépendant du contexte géopolitique..... | 3 |
| 1.3 Un cadre juridique complexe et varié | 6 |
| 1.4 Les besoins dans l'accueil et l'accompagnement | 10 |
| 1.5 Les différents axes du projet d'accompagnement..... | 13 |
| 1.6 Les conditions favorisant l'accompagnement par les professionnels..... | 17 |
| 2. <u>Périmètre des recommandations</u> | 21 |
| 2.1 Les destinataires | 21 |
| 2.2 Enjeux et objectifs..... | 22 |
| 3. <u>Les thématiques traitées</u> | 26 |
| 4. <u>Lexique</u> | 29 |
| 5. <u>Cadre méthodologique</u> | 32 |

1. Contexte, définition et états des lieux

1.1 Définition

Au regard de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)¹, et de la directive européenne 2011/95/UE du parlement européen et du Conseil de l'Europe², un mineur isolé étranger (MIE) est « un enfant âgé de 0 à 18 ans ... qui entre sur le territoire des Etats membres sans être accompagné d'un adulte qui est responsable de lui, de par le droit ou la pratique en vigueur dans l'Etat membre concerné, et tant qu'il n'est pas pris en charge par une telle personne ; cette expression couvre aussi le mineur qui a été laissé seul après être entré sur le territoire des Etats membres ».³

Si plusieurs textes juridiques mentionnent le terme « mineurs isolés étrangers », il n'existe pas de définition explicite de cette catégorie en droit français. L'approche française se différencie de celle qui prévaut en Europe, qui exclut les mineurs isolés étrangers d'origine européenne⁴.

La difficulté à définir ces mineurs, une succession de qualifications

A partir des années 2000, au vu de l'ampleur du phénomène d'arrivées de mineurs isolés étrangers sur le territoire français, s'impose en France l'acceptation juridique de la situation de mineur isolé. En Europe le terme classiquement usité est celui de mineur étranger non accompagné (MENA)⁵, tandis que le terme de MIE (qui a fait suite à MEI en 2006) est spécifique à la France, la notion d'isolement ayant été retenue avant celle d'étranger. Depuis l'année 2016, les services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ), au moyen de la mission mineurs non accompagnés (MMNA), coordonne le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs non accompagnés (MNA), officialisant cette appellation de « MNA » dans le paysage administratif français.

Pendant on retiendra que :

« Quelle que soit la qualification employée, « mineurs isolés étrangers », « mineurs étrangers non accompagnés », « mineurs migrants non accompagnés » qui inclut « les enfants séparés », la caractéristique unanimement reconnue à ces jeunes migrants est celle d'être en situation de grande vulnérabilité, nécessitant une attention particulière et une protection accrue de la part des acteurs travaillant dans le champ de l'enfance en danger.. ».⁶

¹ Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, ratifiée par la France le 7 août 1990.

² Directive 2011/95/UE du parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou apatrides pour pouvoir bénéficier de la protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés, ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de la protection (Refonte).

³ Art 2 de la Directive 2011/95/UE (Directive sur les conditions d'octroi de la protection internationale (refonte)).

⁴ A la différence d'autres études au sujet des mineurs isolés étrangers (à titre d'exemple, DELBOS, L., CARLIER, M., DONATO (De), M., et al. *L'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers dans huit pays de l'Union européenne. Étude comparative et perspectives d'harmonisation*. Synthèse finale. Paris : France Terre d'Asile, 2010.), la présente analyse de la littérature adopte la définition française et porte donc toute son attention aux mineurs européens entrés sur le territoire français sans être accompagné d'un adulte responsable.

⁵ Le Programme en faveur des enfants séparés en Europe (PESE) emploie ainsi le terme « séparé » plutôt que « non accompagné » car il définit mieux le problème fondamental auquel ces enfants sont confrontés : www.separated-children-europe-programme.org.

⁶ "extrait de la présentation de la journée d'étude Infomie du 16 décembre 2014 relative à la catégorisation des mineurs isolés étrangers.

1.2 Un phénomène durable dépendant du contexte géopolitique

La France, comme d'autres Etats-membres de l'Union européenne, accueille sur son sol plusieurs milliers de jeunes, étrangers, isolés, mineurs ou jeunes majeurs. Ce phénomène qui est apparu aux alentours des années 2000, n'a cessé d'augmenter ; son ampleur se confirme depuis environ une quinzaine d'années, et apparaît durable.

C'est à partir des années 90 que les mineurs isolés étrangers par leurs représentants légaux font l'objet de préoccupations, juridiques, administratives, politiques et médiatiques. Chaque pays européen concerné par l'arrivée de mineurs étrangers et isolés va organiser en son sein l'accompagnement de ces jeunes.

1.2.1 En Europe

Les données chiffrées européennes des demandeurs d'asile sont réalisées par Eurostat, chaque année. Celles-ci ne donnent qu'un aperçu du nombre réel de mineurs isolés étrangers présents sur le territoire de l'Union Européenne. En 2015, 88 300 demandes d'asile effectuées par des mineurs isolés étrangers ont été recensées dans les États membres de l'Union européenne. Il s'agit en très grande majorité de garçons (91%). Ils sont âgés en majorité de 16 à 17 ans (57%), suivis de la tranche d'âge des 14-15 ans (29%) et des moins de 14 ans (13%)⁷. La progression est spectaculaire : alors qu'entre 2008 et 2013, le nombre annuel des arrivées de MIE se situait entre 11.000 et 13.000 mineurs, ce chiffre a doublé en 2014 (23.000), puis pratiquement quadruplé pour l'année 2015. Cette progression de près de 400% est très nettement supérieure à celle du total des demandeurs d'asile, qui a atteint 123% l'an dernier. Les MIE représentent désormais 7% des demandeurs d'asile. En termes d'origine, le profil des MIE demandeurs d'asile est assez différent de celui des adultes. Le premier pays d'origine est en effet l'Afghanistan, avec 51% du total. Viennent ensuite la Syrie (16%), l'Erythrée (6%), l'Irak (5%) et la Somalie (4%).

Plus difficiles à suivre et donc à être recensés, le nombre de MIE non demandeurs d'asile était estimé à plus de 8500 mineurs en Europe⁸, ce qui ne correspond pas à la réalité. Les Etats membres qui se donnent les moyens de les recenser, notamment la Belgique, soulignent l'extrême vulnérabilité de ces MIE non identifiés, en raison du risque accru pour ces enfants ou adolescents de devenir victimes de traite ou d'exploitation⁹.

1.2.2 En France

Les estimations du nombre de MIE présents en France métropolitaine se situent dans une fourchette allant de 8000 à 10 000 personnes en 2015. Ainsi, 7600 jeunes ont été évalués et reconnus mineurs isolés étrangers du 1^{er} juin 2014 au 31 décembre 2014¹⁰. Le caractère pérenne de ce phénomène que l'on croyait conjoncturel dans les années 2000 montre une tendance globale à la hausse.

Le nombre de MIE demandeurs d'asile est très faible : la France est à la quinzième place des Etats membres concernés. En effet, 320 mineurs considérés comme non accompagnés ont fait une demande d'asile en 2015 (contre 35250 demandes effectuées en Suède sur la même période).

⁷ D'après les données publiées en mai 2016 par Eurostat : communiqué de presse n°87/2016, 2 mai 2016.

⁸ Eurostat : communiqué de presse n°87/2016, 2 mai 2016.

⁹ Réseau européen des migrations. *Pratiques et données statistiques sur les mineurs isolés étrangers dans les Etats membres de l'UE et en Norvège*. Rapport de synthèse. Politiques. Paris : Réseau européen des migrations, 2015. 52 p.

¹⁰ DPJJ. *Rapport d'activités du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers. 1^{er} juin 2014/ 31 décembre 2014*. Paris : Ministère de la Justice, 2014.

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

Cela représente 0.36% de la totalité des demandes dans l'Union européenne¹¹. 70% sont des garçons, principalement de nationalité afghane (avec 45 demandes), congolaise - République démocratique du Congo (avec 12 demandes) et syrienne (avec 11 demandes). 7% des mineurs isolés étrangers ont moins de 14 ans¹². Les origines des MIE sont très diverses (69 nationalités en 2014)¹³. Leur profil a évolué dans le temps, les critères d'âge et de genre restant constants.

Les tableaux de suivi mis en place par l'Etat et l'Assemblée des Départements de France (ADF)¹⁴ permettent maintenant d'avoir une approche chiffrée plus conforme à la réalité. Les chiffres de la Mission des Mineurs Non accompagnés (MMNA) pour l'année 2015 indiquent le nombre de 5990 mineurs isolés étrangers, dont la minorité a été reconnue et pour lesquels une mesure d'entrée dans le dispositif pérenne de la protection de l'enfance a été prononcée (qu'ils soient ou non demandeurs d'asile).

L'ADF signale un accroissement du nombre de mineurs et de jeunes majeurs accueillis depuis le 1^{er} janvier 2016 par les Départements et donc des dépenses liées à leur prise en charge¹⁵. L'accompagnement de ces MIE peut durer plusieurs années et « l'accompagnement dans l'urgence », écrit l'ADF dans la motion de son assemblée générale du 22 mai 2016, « ne permet pas la mise en place d'un accompagnement de qualité de ces mineurs dont les situations sont aussi diverses que spécifiques »¹⁶.

1.2.3 Leurs raisons et leurs motivations

Globalement l'étude des rapports nationaux des Etats membres suggère que les MIE demandeurs d'asile fuient souvent leur pays par crainte de persécutions ou d'atteintes graves, venant de pays où la sécurité y est extrêmement précaire et les violations des droits de l'homme fréquentes ; les enfants non demandeurs d'asile sont en quête d'un avenir meilleur dans l'UE (éducation, scolarité-emploi), motivation qui s'ajoute à la recherche de leur sécurité. Mais les motifs de départ du pays d'origine ne sont pas toujours connus : ces mineurs ne saisissant pas toujours pleinement la raison de la migration, en raison de leur jeune âge et/ou du fait que la décision ne leur appartient pas. Dans la plupart des cas, la décision de migrer est prise par les parents ou les membres de la famille et non par le mineur lui-même. Par ailleurs ils peuvent être réticents à révéler les véritables causes de l'exil (protection de leur famille, peur des conséquences ou veulent continuer leur itinéraire vers un autre état donc ne souhaitent pas être repérés)

Les MIE privilégient l'Europe occidentale ou les pays nordiques comme destination finale. Les motifs du choix d'un Etat en particulier est lié au regroupement familial, au rapprochement avec la diaspora/la communauté de migrants, en fonction des perspectives économiques et personnelles (y compris la scolarité). Cependant, il arrive souvent que les MIE finissent leur voyage dans un autre pays que celui initialement choisi, **le MIE n'ayant en réalité quasiment aucun pouvoir de contrôle sur le parcours et la destination.**

¹¹ Eurostat : communiqué de presse n°87/2016, 2 mai 2016.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Dans le cadre de l'organisation du protocole d'accord entre l'Etat et les départements.

¹⁵ Ainsi, depuis 2013, d'après l'ADF, les budgets des départements consacrés à l'accueil de ces mineurs ont été multipliés par 2 ou par 3 selon les départements. L'Etat limite toujours à 5 jours maximum sa contribution à la prise en charge de ces jeunes, soit 250€ x 5, reversés à terme au Département. Les Départements assument une charge, estimée à 50 000 €/an/mineur et à 30 000 €/an/majeur.

¹⁶ ADF. Motion de l'Assemblée générale de l'ADF sur les mineurs non accompagnés. Assemblée générale de l'ADF, 22 juin 2016.

1.2.4 Leur profil

A la demande de la Direction de la Population et des Migrations (DPM) et pour mieux connaître l'origine du parcours migratoire, la sociologue Angéline Etiemble a rassemblé les données connues pour dresser un portrait des différentes catégories des mineurs isolés étrangers ; dans ses premiers travaux menés en 2002¹⁷, la chercheuse observait des tendances, traduites sous forme de typologie composée de 5 types de mineurs isolés :

- les mineurs exilés ; ils fuient une région en guerre ou des persécutions, souvent en perspective d'une demande d'asile.
- Les mineurs mandatés, travailleurs, étudiants, envoyés par leurs parents et subvenir aux besoins de la famille en leur envoyant de l'argent;
- Les mineurs exploités, (ce sont souvent des filles), victimes de la traite des humains (réseaux de prostitution, d'activités délictueuses, mendicité, etc.) ;
- Les mineurs fugeurs, primo-fugeurs ou réitérant en rupture avec leur famille ou institutions de placement, souvent pour des raisons de relations conflictuelles ou de mauvais traitements ;
- Les mineurs errants (qui pouvaient se trouver en situation d'errance déjà dans leur pays d'origine).

Sa nouvelle enquête de 2012¹⁸ confirme cette typologie et l'enrichit de deux nouveaux types de profils, la rendant plus opératoire:

- les mineurs – rejoignant; ils sont envoyés, confiés ; leur projet est de retrouver ou rejoindre un parent ou un membre de la famille élargie ; ce type de profil correspond à celui traditionnel de la migration mais dans une version juvénile ;
- les mineurs aspirants engagés dans une quête plus personnelle tentant une émancipation du milieu familial et/ou de meilleures conditions de vie ; c'est un type émergent de la migration internationale et spécifiquement juvénile.

1.3 Un cadre juridique complexe et varié

Bien que ces mineurs partagent certains points communs avec les personnes migrantes adultes, la minorité et leur isolement les distinguent en ce qu'ils emportent la nécessité d'une protection de l'Etat où ils se trouvent et l'application des normes internationales et nationales relatives à la protection de l'enfance.

Les textes internationaux¹⁹ et européens préconisent une attention et des moyens d'accompagnement particuliers pour ce qui concerne les mineurs isolés étrangers. Ces garanties minimales visent notamment l'établissement de l'identité, la recherche de membres de la famille afin d'envisager un regroupement, le droit à la protection et aux soins de base, une représentation adaptée et le droit de présenter une demande d'asile. Les directives sur les procédures d'asile, sur les conditions d'accueil et sur les conditions d'octroi de la protection internationale ainsi que le Règlement de Dublin III ont renforcé la protection juridique des mineurs et les droits des MIE: « *En outre, de par l'introduction, en 2011, d'une directive de lutte contre la traite des êtres humains, l'UE reconnaît comme essentielle la protection des mineurs, et des MIE en particulier, face à ce phénomène* ²⁰ ».

¹⁷ ETIEMBLE, E., DPM. *Les mineurs isolés étrangers en France, évaluation quantitative de la population accueillie à l'Aide Sociale à l'Enfance, les termes de l'accueil et de la prise en charge*. Rennes : Quest'us, 2002. 267 p.

¹⁸ ETIEMBLE, A., ZANNA, O., Topik. *Actualiser et complexifier la typologie des motifs de départ du pays d'origine des mineurs isolés étrangers présents en France*. 2013. (Document électronique)

¹⁹ Convention relative aux droits de l'enfant. Nations Unies (1951).

²⁰ Réseau européen des migrations. *Pratiques et données statistiques sur les mineurs isolés étrangers dans les Etats membres de l'UE et en Norvège*. Rapport de synthèse. Politiques. Paris : Réseau européen des migrations, 2015. 52 p.

1.3.1 Les normes internationales

La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) prend en considération les enfants privés de leur famille. Dans le prolongement de son article 22, cité plus haut, la CIDE stipule que :

« Les Etats parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits Etats sont parties.

A cette fin, les Etats parties collaborent, selon qu'ils le jugent nécessaire, à tous les efforts faits par l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales compétentes collaborant avec l'Organisation des Nations Unies pour protéger et aider les enfants qui se trouvent en pareille situation et pour rechercher les père et mère ou autres membres de la famille de tout enfant réfugié en vue d'obtenir les renseignements nécessaires pour le réunir à sa famille. Lorsque ni le père, ni la mère, ni aucun autre membre de la famille ne peut être retrouvé, l'enfant se voit accorder, selon les principes énoncés dans la présente Convention, la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelque raison que ce soit ».

S'agissant de la protection du mineur non accompagné l'article 20 précise :

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

Les Etats parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale ».

Au-delà de la protection qui s'impose, l'alinéa 3 du dit article insiste pour veiller à la continuité de l'éducation de l'enfant et à celles de ses origines et de sa culture :

« Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la kafalah de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique. »

La Convention européenne sur l'exercice des droits de l'enfant vise la protection du bien-être de celui-ci en contenant différentes mesures concernant ses droits procéduraux et en facilitant l'exercice. Elle date du 25 janvier 1996 (Entrée en vigueur: 1er juillet 2000).

En 2005, le Comité des droits de l'enfant s'est emparé de la question des mineurs étrangers non accompagnés (MENA) de manière plus opérationnelle. L'observation générale n°6 (2005) qu'il produit alors a pour objet de rassembler les principes directeurs relatifs au traitement des enfants non accompagnés ou séparés.

1.3.2 Une évolution juridique à travers les directives internationales et européennes et les plans d'actions

Les différentes directives et la révision de décisions juridiques prises par l'UE ont établi des normes qui garantissent les droits des enfants et des enfants non accompagnés. L'acquis de l'UE et notamment les actes juridiques révisés ont considérablement amélioré la protection des mineurs isolés étrangers.

Ces directives établissent des conduites et des actions à mettre en œuvre pour que les systèmes judiciaires au sein de l'UE tiennent davantage compte des enfants et les protègent au regard de leur grande vulnérabilité. Cette évolution est le fruit des observations sur le terrain et de la jurisprudence de la CEDH et de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE, ex-CJCE).

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

Par ailleurs l'observation du Comité des droits de l'enfant suscitée, a donné lieu à une nouvelle communication en 2011 de la Commission européenne intitulée « Programme de l'UE en matière des droits de l'enfant 2011-2014 » qui inclut les mineurs isolés non demandeurs d'asile.

1.3.3 La lutte contre la traite des humains (TEH)

La législation de l'Union européenne²¹ offre un cadre global pour une meilleure identification et protection des victimes de la traite des êtres humains (TEH).

La directive contre la traite des humains²² (TEH) (2011/36/UE constitue une avancée en matière de renforcement de la protection accordée aux mineurs isolés étrangers. Elle impose aux États de mettre en place un système permettant la détection, l'identification et l'aide précoce aux victimes.

1.3.4 Les normes françaises

La Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, la Loi n° 2016-297 relative à la protection de l'enfant du 14 mars 2016, ainsi que les articles 375 du Code civil²³ et l'article 434-3 du Code pénal constituent le socle législatif du dispositif de protection de l'enfance.

La loi de protection de l'enfant intègre juridiquement les mineurs isolés dans le droit commun des dispositifs de la protection de l'enfance. Ainsi l'article L.112-3 du CASF dispose que : « *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* ».

En France la protection de l'enfance est applicable à tout enfant sans condition de nationalité ; l'article L.111-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) confirme l'absence de condition de nationalité dans le cadre des mesures de protection de l'enfance : « *Les personnes de nationalité étrangère bénéficient dans les conditions propres à chacune des prestations d'aide sociale à l'enfance* »²⁴.

Aux termes de l'article L221-1 et l'article L. 221-2 du code d'action sociale et des familles (CASF)²⁵ l'accompagnement des mineurs isolés étrangers relève de la compétence des départements au titre de la protection de l'enfance, tel que défini par l'article L.112-3 du même code²⁶. Les articles L-223-2 et L.226-2-1 ainsi que l'article L.228-3 complètent le dispositif législatif de protection des mineurs isolés étrangers.

²¹ Le protocole n°2 de la CIDE, l'article 3 du traité de l'UE, la Charte des droits fondamentaux, le plan d'actions pour les mineurs non accompagnés, le programme de l'UE en matière des droits de l'enfant.

²² Directive 2011/36/UE du parlement européen et du Conseil de l'Europe du 05 avril 2011.

²³ L'article 375-5 du code civil est complété par deux alinéas ainsi rédigés:

« *Lorsqu'un service de l'aide sociale à l'enfance signale la situation d'un mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, selon le cas, le procureur de la République ou le juge des enfants demande au ministère de la justice de lui communiquer, pour chaque département, les informations permettant l'orientation du mineur concerné.*

« *Le procureur de la République ou le juge des enfants prend sa décision en stricte considération de l'intérêt de l'enfant, qu'il apprécie notamment à partir des éléments ainsi transmis pour garantir des modalités d'accueil adaptées.* »

²⁴ Article L111-2 du Code de l'Action Sociale et de s Familles (CASF). Modifié par la Loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 - art. 24. Alinéa 1.

²⁵ Après l'article L. 221-2 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article L. 221-2-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 221-2-2.-Pour permettre l'application du troisième alinéa de l'article 375-5 du code civil, le président du conseil départemental transmet au ministre de la justice les informations dont il dispose sur le nombre de mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille dans le département. Le ministre de la justice fixe les objectifs de répartition proportionnée des accueils de ces mineurs entre les départements, en fonction de critères démographiques et d'éloignement géographique. Les modalités d'application du présent article, notamment les conditions d'évaluation de la situation de ces mineurs et la prise en compte de la situation particulière des collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, sont définies par décret en Conseil d'Etat.

²⁶ La nouvelle loi relative à la protection de l'enfant modifie et complète l'article L. 112.3.

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

Le décret du 24 juin 2016²⁷ (ainsi que l'arrêté du 23 septembre 2016²⁸ venu le compléter) relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille vient préciser l'ensemble du dispositif.

Enfin, concernant la traite des êtres humains en France, l'article 225-4-1 du Code pénal²⁹ définit la traite des êtres humains.

Le dispositif national français de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation

L'accompagnement des mineurs isolés étrangers relève des dispositions relatives à la protection de l'enfance, pour autant que leur minorité soit établie. Si le jeune s'avère être majeur, sa situation relève des dispositions pertinentes du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Un dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation a été créé en 2013 entre l'Etat et les départements. A la suite de la circulaire du 31 mai 2013, une cellule nationale, placée auprès de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du Ministère de la justice, chargée de coordonner l'accompagnement des MIE et de fournir un appui aux acteurs de cette prise en charge, a été mise en place.

Depuis la publication du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille (complété par 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), une cellule nationale intégrée à la Mission Mineurs Non Accompagnés (MMNA, rattachée aux services de la PJJ) propose des orientations à l'autorité judiciaire pour les MIE, sur la base de l'évaluation de la situation des personnes se déclarant MIE par les conseils départementaux.

Le Ministre de la justice fixe les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille entre les départements, « *en fonction de critères démographiques et d'éloignement géographique* ».

Il est par ailleurs prévu que le président du conseil départemental transmette au Ministre de la Justice les informations dont il dispose sur le nombre de ces mineurs dans le département (nouvel article L. 221-2-2 du Code de l'action sociale et des familles – CASF).

S'agissant de l'orientation des MIE par l'autorité judiciaire, l'article 375-5 du Code civil complété par deux alinéas prévoit que tant le Procureur de la République que le Juge des enfants demandent au Ministre de la justice de leur communiquer, lorsqu'un service de l'aide sociale à l'enfance signale la situation d'un mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, pour chaque département, les informations permettant d'orienter le mineur concerné, et que la décision de placement du mineur devra être prise par le magistrat « *en stricte considération de l'intérêt de*

²⁷ Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

Arrêté du 23 septembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif à la composition et aux règles de fonctionnement du comité de suivi du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

²⁸ Arrêté du 23 septembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif à la composition et aux règles de fonctionnement du comité de suivi du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

²⁹ L'article 225-4-1 du Code pénal est conforme à la définition de la traite des êtres humains prévue par la Convention du Conseil de l'Europe et par la Directive européenne 2011/36/UE.

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

l'enfant », apprécié « notamment à partir des éléments ainsi transmis pour garantir des modalités d'accueil adapté » (article 375-5 du Code civil).

La circulaire du 25 janvier 2016³⁰ relative aux modalités de prise en charge des MIE, instaurant un nouveau dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, distingue deux phases :

- Une période de mise à l'abri et d'accueil temporaire au cours de laquelle l'évaluation de la minorité et de l'isolement est réalisée ; incombant aux départements cette première étape, dans un délai de 5 jours permet de protéger l'enfant en lui apportant tous les besoins de protection face au danger auquel il est exposé par son isolement. C'est une étape d'investigations pour évaluer sa minorité et son isolement qui s'appuie sur la combinaison d'un faisceau d'indices.
- En fonction des résultats de cette évaluation, une phase d'admission pérenne dans le dispositif de la protection de l'enfance, dans un département désigné par l'autorité judiciaire sur indication de la cellule nationale de la DPJJ.

1.4 Les besoins dans l'accueil et l'accompagnement

Le mineur isolé étranger se trouve au croisement du droit des étrangers et du dispositif français de protection de l'enfance, qui ne pose aucune condition de nationalité. Le Défenseur des droits, conscient des enjeux entourant l'accueil des MIE sur le territoire, notamment au regard de la politique de maîtrise des flux migratoires, a rappelé qu'un MIE est avant tout « *un enfant en danger qui relève de la protection de l'enfance et qui doit bénéficier des garanties judiciaires et socio-éducatives qui y sont attachées telles que, notamment, l'accès à un avocat, à un interprète, le droit d'être entendu, représenté, soigné, scolarisé, accompagné...* »³¹.

1.4.1 Des besoins spécifiques en termes de santé dès l'arrivée

A leur arrivée sur le territoire, et dès la mise à l'abri les mineurs isolés étrangers peuvent présenter un éventail de pathologies avec lesquelles les professionnels de santé des pays développés sont peu familiers. La Mairie de Paris dans son rapport « Accueil et accompagnement des mineurs isolés étrangers à Paris » ont constaté des pathologies inhabituelles en France, certaines infectieuses (hépatite B, maladies tropicales, tuberculose, drépanocytose, etc.), des cancers, des HIV.

Par ailleurs les mineurs font apparaître des problématiques liées aux traumatismes subis dans le pays d'origine, mais aussi dans les parcours migratoires et à l'arrivée en France : violence des passeurs, décès de compagnons de route pendant les voyages, notamment en mer, sentiment d'abandon voire de trahison quand pour le mineur rejoignant les proches ne se manifestent pas, ou les renvoient vers les services sociaux. Une attention particulière sera donc accordée aux éléments relatifs à la santé psychique des MIE et à sa promotion dans le cadre de leur accompagnement. En effet, en raison des perturbations associées à la migration et à la réinstallation, les jeunes MIE peuvent subir des retards dans leur développement et souffrir de troubles psychologiques spécifiques. Ainsi, une méta analyse de 41 études menées dans 27 pays, pour 87 749 enfants a montré une prévalence de l'association de la migration et des troubles psychiatriques³² dans l'enfance et l'adolescence.

³⁰ Circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels. NORF : JUSF1602101C. Bulletin officiel du Ministère de la Justice.

³¹ Défenseur des Droits. *Rapport annuel d'activité 2015*. Paris : Défenseur des droits, 2016.

³² SALUM, G. A., KIELING, C., ROHDE, L. A., et al. Global migration flows and child mental health : the urgent need of care. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 2016, vol. 55, n°7, pp. 627-629.

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

Par ailleurs les MIE ont en général une méconnaissance totale du système de santé de leur pays d'accueil, méconnaissance génératrice de méfiance à l'égard du personnel médical et des institutions.

1.4.2 Des facteurs de risque dès l'accueil et la mise à l'abri et au cours de l'accompagnement

La qualité de migrant et l'isolement des MIE sont des caractéristiques qui interviennent à plusieurs niveaux dans l'accompagnement et la construction du projet du mineur.

L'âge de celui-ci est un déterminant fort dans l'élaboration du projet pour l'enfant (PPE) et le projet personnalisé ; une proportion très importante de MIE est âgée de 16 ans et plus à leur arrivée en France, a fortiori dans le dispositif de protection de l'enfance. La durée de leur accompagnement en tant que mineur protégé s'en trouve donc réduite. Par ailleurs, ces adolescents disposent d'une personnalité déjà bien construite ainsi que de repères culturels, acquis dans leur pays d'origine.

1.4.3 En termes de pressions extérieures

Pour les mineurs faisant l'objet d'exploitation, la pression extérieure des réseaux menacent fortement le jeune à maintenir sa protection et la demande d'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance. Pour les jeunes mandatés, la pression familiale et le conflit de loyauté dans lequel se trouve le jeune peuvent être déterminants pour expliquer la fugue ou la disparition. Ces réalités fortes produisent chez le jeune des conduites d'omission ou de travestissement des raisons de son départ: taire son récit, n'en donner que des parties, ou encore réciter ce que les passeurs leur ont demandé de dire.

40 % du nombre total de MIE fuguent des centres d'aide sociale à l'enfance. Cependant, les professionnels en charge de leur accompagnement disent ne constater en général que très peu de cas de fugue de MIE des dispositifs d'accueil sur le long terme. Il semblerait que ces derniers fuguent le plus souvent au cours de la phase de mise à l'abri.³³

Le plus souvent la fugue se fait au cours des premiers jours ou des premières semaines suivant l'arrivée des mineurs, dans la structure d'accueil initiale ou au début de l'installation pérenne.

Les fugues peuvent être liées à différentes raisons : le désir de transiter vers un autre état, la crainte d'un rejet d'une demande de protection internationale, la crainte d'un éloignement ou d'être victime de traite des êtres humains, la volonté d'éviter l'évaluation de l'âge, la peur que cette procédure d'évaluation de l'âge amène une contestation de la minorité, la crainte d'une procédure de retour ou de reconduite hors du pays d'accueil à la majorité, etc.

Deux risques spécifiques seront notamment abordés et traités dans la recommandation.

- Les mineurs victimes de la traite humaine (TEH) : un phénomène très préoccupant

L'accompagnement en Europe des mineurs victimes de la TEH reste très insuffisant aux yeux des acteurs associatifs³⁴. « Malgré la mise en place de services de police ou de dispositifs de repérages spécialisés, rares sont les procédures engagées pour reconnaître les auteurs et identifier les enfants victimes de ces infractions³⁵. »

³³ Réseau européen des migrations. *Pratiques et données statistiques sur les mineurs isolés étrangers dans les Etats membres de l'UE et en Norvège*. Rapport de synthèse. Politiques. Paris : Réseau européen des migrations, 2015. p 30.

³⁴ DELBOS, L., CARLIER, M., DONATO (De), M., et al. *Reception and care of unaccompanied minors in eight countries of the European Union: comparative study and harmonisation prospects*. Final report. Paris : France Terre d'Asile, 2010. p.75.

³⁵ Ibid., p. 77.

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

En effet, le mineur isolé étranger, quand il ne bénéficie pas rapidement d'une protection constitue une proie facile pour les réseaux de traite et d'exploitation. Par ailleurs, certains mineurs arrivant sur le territoire français sont déjà victimes d'un réseau de traite et d'exploitation.

Dans le cadre de l'étude EMN³⁶, les professionnels reconnaissent unanimement que les MIE sont confrontés à d'innombrables risques, en particulier lorsqu'ils ont été recrutés dans leur pays d'origine, qu'ils disparaissent ou fuguent de leur centre d'accueil.

« Même si ces enfants ont surmonté de nombreuses difficultés au cours de leur parcours migratoire, cela ne conduit pas à leur émancipation. Au contraire, ils demeurent non seulement des enfants mineurs, mais aussi des enfants étrangers particulièrement vulnérables. »

L'analyse de la littérature internationale a permis d'identifier les principaux risques auxquels sont exposés les MIE. Les principaux risques de TEH concernant les MIE couvrent les domaines suivants :

- la prostitution
- la mendicité forcée³⁷
- l'esclavage domestique,
- le travail forcé,
- la contrainte à commettre des crimes ou délits.

- *Le phénomène de majeurs étrangers dits « transgresseurs »*

En France, le rapport d'activité du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers, de décembre 2014 signalait le phénomène de personnes s'étant présentées comme mineurs isolés étrangers : *« Un phénomène croissant de personnes se présentant comme mineurs non accompagnés, dans le cadre de déferrements, suivis majoritairement de mesures éducatives au pénal, se révèle un phénomène insuffisamment exploré³⁸ ».*

1.4.4 En termes d'information et de compréhension

La bonne compréhension du mineur à propos de l'accès à ses droits, des différentes procédures administratives pour bénéficier du droit commun de la protection de l'enfance, de la demande d'asile et du fonctionnement des soins médicaux et autres services publics dans notre pays est une difficulté majeure et sérieuse qui interroge la nécessité de l'octroi d'un interprète auprès du MIE. L'emploi de ce dernier n'est pas systématique et peut être difficile à trouver ou financer pour les établissements/services.

Pourtant plusieurs études ont fait apparaître l'efficacité des modalités de mise en œuvre pour la compréhension et l'information de ses droits au mineur. La facilitation de la compréhension par le biais d'un interprète favorise une meilleure acceptation des différences culturelles du pays d'accueil, celles aussi des autres mineurs d'autres pays d'origine, une meilleure compréhension des protections que le pays d'accueil met à disposition du jeune, par les services sociaux de santé, et du système scolaire ou de formation professionnelle.

³⁶ Réseau Européen des Migrations. *Identification des victimes de la traite des êtres humains dans les procédures d'asile et de retour*. Paris : Réseau européen des migrations, 2014.

³⁷ La mendicité forcée est définie en France par l'article 225-12-5 du Code pénal. Cette définition inclut le fait par quiconque de quelque manière que ce soit « d'organiser la mendicité d'autrui » pour garder profit ; « de tirer profit de la mendicité d'autrui, de partager les bénéfices ou de recevoir des subsides » de quelqu'un qui habituellement mendie ; « d'embaucher, d'entraîner ou de détourner une personne en vue de la livrer à la mendicité, ou d'exercer sur elle une pression pour qu'elle mendie ou continue de le faire » ou « d'embaucher, d'entraîner ou de détourner à des fins d'enrichissement personnel une personne en vue de la livrer à l'exercice d'un service moyennant un don sur la voie publique ».

³⁸ DPJJ. *Rapport d'activités du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers. 1^{er} juin 2014/ 31 décembre 2014*. Paris : Ministère de la Justice, 2014.

1.4.5 En termes de différences culturelles

Les différences culturelles très fortes entre les mineurs accueillis au sein d'un même établissement ou service nécessitent des interventions éducatives spécifiques afin de permettre un équilibre entre besoin précis de différenciation et nécessité de respect des règles de vie et de groupe, dans une certaine mesure de permettre une bonne gestion de l'hétérogénéité des profils d'enfants accueillis. Ces différences culturelles, si elles ne sont pas intégrées dans les outils à disposition de l'établissement/service, peuvent avoir un impact non négligeable et constituer un facteur de risque de violence, de fugue ou de disparition.

Si certains départements ont mis en place des dispositifs spécifiques à l'accueil des MIE (qui n'admettent que des MIE dans des établissements/services dédiés, dans une logique de spécialisation), ce n'est pas le cas de tous. Ainsi, dans le cadre de la phase de mise à l'abri, un foyer d'accueil d'urgence, par exemple, non spécialisé dans ce type d'accueil, peut être sollicité.

1.4.6 De grandes incertitudes génératrices de stress

Les MIE sont soumis à un stress important, occasionné par les procédures de leur intégration (au début, pendant et à la fin de l'accompagnement) : « ces incertitudes liées à leur statut freinent la construction de soi et celle d'un projet d'avenir » :

- D'abord dans le cadre de l'évaluation de leur minorité et de leur isolement, notamment quand il y a un doute, et éventuellement quand il y a une procédure de retour non volontaire du mineur/majeur (minorité ou isolement rejetés).
- Puis le cadre des démarches administratives relatives à leur statut : demande d'asile en cours, de réfugié, passage à la majorité prochaine lui faisant perdre le statut d'enfant et la nécessité d'un contrat de séjour.
- Enfin, la question du retour dans le pays peut être particulièrement anxiogène particulièrement quand le mineur était fugueur ou errant dans son pays d'origine.

1.5 Les différents axes du projet d'accompagnement

L'Ined (Institut national d'études démographiques) a publié les résultats issus de la première vague de l'étude Elap³⁹ (étude longitudinale sur l'autonomisation des jeunes après un placement)⁴⁰. Dans le cas de cette enquête, **près d'un tiers des jeunes de 17 ans** de l'échantillon sont **des mineurs isolés étrangers (MIE)**.

1.5.1 Des besoins spécifiques et des freins liés à la qualité d'étranger

La question centrale est celle de l'intégration, c'est-à-dire celle de l'accompagnement dans le « processus d'inclusion matérielle et symbolique de ces jeunes dans la société française ».

« En tant que jeunes, ils se trouvent confrontés, comme tous les individus de leur génération, à la nécessité de trouver leur place dans la société et de conquérir leur autonomie. En tant que mineurs ou anciens mineurs isolés, ils doivent relever ce défi en l'absence de leurs parents, et, souvent, sans véritable soutien familial, dans un environnement dans lequel ils ne vivent que depuis quelques années. En tant que « non accompagnés », ils doivent surmonter les conséquences des violences et de l'exil auxquels ils ont été confrontés.

³⁹ FRECHON, I., MARQUET, L. *Comment les jeunes placés à l'âge de 17 ans préparent-ils leur avenir ?*, Paris : INED, 2016. Coll. Documents de travail, n°227.

⁴⁰ Cette première phase repose sur un questionnaire auprès de 1.600 jeunes âgés de 17 à 20 ans sur leurs conditions de vie et sur leur projet.

1.5.1.1 La question du droit au séjour des MIE et leur vulnérabilité à la majorité

S'agissant de la situation administrative du MIE en France, « le droit au séjour des mineurs est garanti sans pour autant que ces derniers ne se voient attribuer un titre de séjour. En effet, l'article

L. 311-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile stipule que l'obligation de détenir un titre de séjour est imposée à « tout étranger âgé de plus de 18 ans ». Les mineurs ne sont donc pas soumis à cette obligation. Ils peuvent demeurer sur le territoire sans entreprendre de démarches auprès des autorités administratives⁴¹ ».

En dehors des MIE demandant l'asile ou pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, les conditions d'accès à un séjour régulier sur le territoire français (donc Schengen) varient notamment en fonction de l'âge du mineur au moment de son admission au sein des services de l'ASE. Ainsi, pour les mineurs accueillis au moins 3 ans à l'ASE avant leur majorité, une demande de nationalité peut être effectuée par le mineur (normalement, accordée de droit) ; pour les mineurs accueillis au moins 2 ans avant leur majorité à l'ASE, l'accès à un titre de séjour « Vie privée – vie familiale » (renouvelable et avec autorisation de travail) est également de droit si le mineur le sollicite. Pour les MIE accueillis après leur 16^{ème} anniversaire à l'ASE, une demande de titre de séjour « vie privée – vie familiale », de titre de séjour « étudiant » (sans autorisation de travail à temps plein) ou « salarié », sous conditions strictes et renouvelables annuellement, peut être sollicitée par le mineur auprès de la préfecture, qui peut l'accorder à titre exceptionnel.

S'agissant du séjour des MIE lorsqu'ils atteignent leur majorité, le Conseil de l'Europe recommande que « lorsqu'un mineur engagé dans la réalisation de son projet de vie atteint la majorité et lorsque celui-ci fait preuve de sérieux dans son parcours scolaire ou professionnel et témoigne de la volonté de s'intégrer dans le pays d'accueil, un permis de séjour temporaire devrait lui être délivré pour le temps nécessaire à l'accomplissement de son projet ».

1.5.1.2 La maîtrise de la langue

A la base du processus d'intégration dans la société d'accueil se trouve la maîtrise de la langue du pays d'accueil. L'étude de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés⁴² confirme que la langue constitue pour les MIE une source principale de difficultés dans le parcours au sein du pays d'accueil, lorsqu'ils ne la maîtrisent pas.

Cet obstacle conditionne la possibilité d'une scolarisation réussie à double titre : à la fois en termes d'apprentissage disciplinaire mais également en termes social. Comme le souligne l'étude de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés, le problème linguistique est également un « frein à l'intégration au sein de la classe, et une source d'isolement⁴³ ».

La question linguistique est un frein majeur à prendre en compte car elle détermine le succès des dispositifs de formation qui peuvent être mis en place. Ainsi, l'Observatoire de l'intégration des réfugiés met en exergue l'importance de la question des « lieux et dispositifs dédiés à l'apprentissage du français avant ou pendant l'immersion dans le système scolaire »⁴⁴.

⁴¹ DELBOS, L., CARLIER, M., DONATO (De), M., et al. *Reception and care of unaccompanied minors in eight countries of the European Union: comparative study and harmonisation prospects*. Final report. Paris : France Terre d'Asile, 2010. p.27.

⁴² TARDIS, M., ANDRÉO, C., CARLIER, M. Quelle intégration pour les mineurs isolés reconnus réfugiés ? *Les cahiers du social*, 2011, n°28, 69 p. Cette étude a été soutenue par le Fonds européen pour les réfugiés et le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire. Elle repose sur une approche méthodologique qualitative, associant des « ressources bibliographiques », 14 entretiens approfondis avec des mineurs isolés (ayant ultérieurement obtenu le statut de réfugiés), 12 entretiens individuels avec des professionnels (éducateurs spécialisés, juristes, formateurs, responsables de structure d'accueil ou d'institutions) et 1 entretien avec une chercheuse spécialiste des questions d'intégration, de l'apprentissage du français et des MIE.

⁴³ Ibid., p. 72.

⁴⁴ Ibid., p. 72.

1.5.1.3 La scolarité et la formation professionnelle

Si l'école est un lieu déterminant pour « l'intégration sociale, culturelle et à terme professionnelle » des MIE, l'Observatoire de l'intégration des réfugiés rappelle que « dans l'état actuel du droit (français), la scolarisation constitue un critère d'accès à un titre de séjour pour les mineurs isolés étrangers pris en charge en France. A défaut de pouvoir être scolarisés, les jeunes risquent d'être exclus du bénéfice du droit au séjour et de tous les droits qui en découlent »⁴⁵.

La circulaire interministérielle⁴⁶ du 25 janvier 2016 rappelle que « la formation professionnelle du mineur isolé est un des gages d'insertion sur le territoire français ». Elle précise le cadre juridique en matière de scolarisation selon les âges (- de 16 ans, 16/18, et après 18 ans).

1.5.2 L'élaboration du projet éducatif et du projet d'avenir

1.5.2.1 Le concept de « projet de vie » promu par le Conseil de l'Europe

Le concept de « projet de vie », tel qu'entendu par le Comité européen sur les migrations et plus largement par le Conseil de l'Europe, intègre pleinement au projet du mineur isolé étranger la caractéristique de la migration ; ainsi la notion d'intérêt de l'enfant est contextualisée à cette dernière.

*« La procédure concernant les mineurs migrants non accompagnés doit toujours être spéciale et tenir compte de l'intérêt de l'enfant. Il s'agit de peser toutes les décisions qui le concernent à tous les stades du processus de migration. Toutes les mesures adoptées doivent préserver ses droits et son bien-être. »*⁴⁷

1.5.2.2 La notion de solution durable

La notion de « solution durable » dans le contexte des mineurs isolés étrangers apparaît dans un grand nombre de rapports et de directives⁴⁸. Une solution durable est « une solution à long terme assurant la capacité de l'enfant séparé à se développer jusqu'à l'âge adulte, dans un environnement qui correspond à ses besoins et garantit ses droits, tels que définis par la CIDE, et qui ne place pas l'enfant face à un risque de persécution ou de détresse grave »⁴⁹.

⁴⁵ TARDIS, M., ANDRÉO, C., CARLIER, M. Quelle intégration pour les mineurs isolés reconnus réfugiés ? *Les cahiers du social*, 2011, n°28, pp. 31-32.

⁴⁶ 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 tels.

⁴⁷ Comité Européen sur les Migrations (CDMG), Exposés des motifs à la recommandation CM/Rec(2007) 9 du comité des ministres aux états membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés. 2007, p. 4.

⁴⁸ La Commission européenne, le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), le programme des enfants séparés en Europe (PESE/ACEP), le Comité des droits de l'enfant, les projets de vie du Conseil de l'Europe, les Child notices de l'UNICEF, les standards de qualité pour la tutelle des enfants séparés en Europe, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, le rapport « Safe and Sound » du HCR et de l'UNICEF, et enfin la législation européenne dans sa directive 2011/2011/36/UE suggèrent tous qu'il faut trouver une solution durable, tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant⁴⁸.

⁴⁹ Commission européenne. *Plan d'action pour les mineurs isolés étrangers*. (2010-2014).

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

Il existe en règle générale trois options de solutions durables qui reposent sur une évaluation, au cas par cas, de l'intérêt supérieur de l'enfant ⁵⁰:

- La réintégration dans le pays d'origine,
- L'intégration dans le pays d'accueil,
- La réinstallation dans un pays tiers.

1.5.2.3 L'évaluation et la détermination de l'intérêt de l'enfant dans la construction du projet d'avenir

Le Haut Commissariat des Nations unies (HCR) estime qu'il est absolument nécessaire de procéder à une détermination de l'intérêt supérieur (DIS) de l'enfant afin d'identifier une solution durable pour les MIE; pour ce faire le HCR a défini en 2008 les principes directeurs relatifs⁵¹ à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant. Cette détermination constitue une évaluation des besoins de protection d'un mineur en situation de risque, assortie de recommandations quant aux interventions de prise en charge et de protection.

Cette adaptation de l'intérêt de l'enfant à la situation des mineurs isolés étrangers a amené Ravi K.S Kholi⁵² à décliner le concept de bien-être pour les MIE; il a développé une interprétation de l'intérêt supérieur de l'enfant (ISE) composée de trois sphères interconnectées en englobant les principales dimensions liées au statut de mineur isolé étranger:

- La qualité d'enfant ou d'adolescent ;
- La nécessité de protection et de bien-être ;
- La qualité d'étranger.

Les dimensions de ces 3 sphères ont été développées par Bailleul, C., & Hernández, D. S⁵³ dans le cadre du rapport MINA ; il s'agit :

- Le caractère d'être jeune qui implique les dimensions de la famille, des amis, des activités sociales des loisirs, et de la religion ;
- le caractère d'être un étranger, dont les dimensions affiliées sont la nationalité, les papiers et l'accès au travail ;
- le fait d'être protégé qui garantit les dimensions du logement, de la santé, de la scolarité et de la formation, et des risques de vulnérabilité.

La Fondation suisse du service social international⁵⁴ a bâti un manuel de prise en charge des enfants séparés en Suisse⁵⁵. L'évaluation et la détermination de l'intérêt de l'enfant font partie des étapes déclinées de manière plus opérationnelle.

⁵⁰ Définition conjointe de l'UNHCR et de l'UNICEF : JESPERSON, C. *Safe & Sound: What States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*. Bruxelles: UNHCR, New-York: UNICEF, 2014.p. 45.

⁵¹ « Il distingue **l'évaluation de l'intérêt supérieur**, processus continu qui englobe tous les aspects des relations avec un mineur, et la **détermination de l'intérêt supérieur**, qui est réalisée formellement à certains moments lors de décisions qui touchent le mineur de façon permanente ou du moins à très long terme. Le présent manuel entend "intérêt supérieur" dans le premier sens, mais il reconnaît que l'ensemble des évaluations, rapports et plans peuvent éclairer les décisions qui ont des effets à long terme ou permanents. »

⁵² Ravi K.S Kholi. Porfessor of child welfare. Center for development of social pratices. University of Bedorshire. Bedorshire. UK.

⁵³ BAILLEUL, C., HERNANDEZ, D.S. *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, 2016.

⁵⁴La Fondation Suisse du SSI est la branche suisse du Service Social International, un réseau actif dans plus de 140 pays.

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

L'évaluation prend en compte 3 aspects :

- **l'évaluation de la situation dans le pays d'origine**, constituée de l'évaluation familiale et de l'évaluation socio-économique (c'est-à-dire les conditions structurelles et sociales prévalant dans le pays d'origine).
- **L'évaluation de la situation individuelle** privilégiant une approche holistique ; elle se fait avec le mineur et prend en compte : ses besoins, les personnes de soutien, le contact avec la famille, ses ambitions, sa situation juridique, la situation dans son pays d'origine, ses opportunités et ses obstacles, ses espoirs et ses craintes.
- **La détermination de l'ISE qui définit des options en termes d'avenir** : elle se fait avec le jeune et consiste à rechercher la solution concrète et adaptée à la situation du mineur isolé étranger, dans le pays d'origine, dans un pays tiers ou dans le pays d'accueil.

1.5.2.4 L'adéquation du projet de vie avec les outils que sont le *Projet pour l'enfant (PPE)* et le *projet personnalisé en France*

Les recommandations et directives internationales et européennes concernant la dimension spécifique des conditions d'isolement et du statut d'étranger à la majorité sont pleinement intégrables avec ce qu'expriment le projet pour l'enfant et le projet personnalisé.

La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant renforce la place importante du projet pour l'enfant, dans un souci d'évaluation des besoins de l'enfant et de sécurisation de son parcours, en termes de cohérence et de continuité.

Par ailleurs les articles 222-5-1 et 222-5-2 du CASF témoignent d'une attention à la construction de l'autonomie du mineur, avant sa majorité et après.

Enfin, la Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a formulé de nouveaux droits des usagers, notamment le droit de choisir librement entre les prestations adaptées à sa problématique (article L 311-3-2) et le droit à participer à l'élaboration du projet d'accueil (article L 311-3-7).

Ainsi, le PPE et le projet d'accompagnement doivent pouvoir être en cohérence avec les objectifs assignés au projet de vie, en intégrant :

- les éléments propres à un projet éducatif porté par un établissement/service (protection, promotion de la santé, développement de la socialisation, de l'autonomie, scolarité et formation professionnelle, appréhension de l'absence des titulaires de l'autorité parentale,...)
- une perspective de *solution durable*, pensée en rapport à la situation spécifique du MIE concernant les possibilités de son séjour à long terme sur le territoire français ou de sa volonté de rejoindre un pays tiers ou son pays d'origine

1.6 Les conditions favorisant l'accompagnement par les professionnels

Issues de la littérature internationale, certaines prises en compte dans le champ de la relation sociale peuvent avoir un impact positif sur la diminution de certains risques et favoriser les processus d'intégration.

Le SSI offre son soutien aux enfants et aux familles confrontés à des problématiques d'ordre social et juridique, dans un contexte transnational.

⁵⁵ Fondation suisse du service social international. *Manuel de prise en charge des enfants séparés en Suisse. Guide pratique à l'usage des professionnels*. 1ère éd. Genève : Fondation suisse du service social international, 2016.

1.6.1 Bâtir la confiance

La relation de confiance est d'emblée impactée par plusieurs variables qui peuvent influencer sa construction. Le Service des droits des jeunes dans son étude : Rapport Belgique 2015. Solutions durables pour les mineurs étrangers non accompagnés en Europe, a identifié les facteurs influant sur cette relation de confiance. L'étude montre que l'importance de la confiance est liée à la capacité ou non de partager son véritable récit de vie et de passer d'un mode de survie, où le mensonge a été souvent nécessaire, à un mode de vie basé sur la vérité (potentielle).

Une étude qualitative en Irlande⁵⁶ suggère que les raisons de la méfiance de ces mineurs sont en partie déterminées par les contextes sociaux dans lesquels ils se sont trouvés avant leur immigration, dans le cadre du parcours migratoire, et dans le contexte social dans lequel ils vivent dans le pays d'accueil.

Cette surdétermination de la méfiance est une difficulté non négligeable, d'autant qu'elle est un élément fondamental de la détermination de l'intérêt de l'enfant et de la solution durable.

1.6.2 Favoriser un accueil fondé sur une approche transculturelle

L'approche transculturelle dans les relations avec les MIE semble être utile à plusieurs niveaux dans leur accueil et au cours de leur accompagnement : médiation sociale ou médicale quand il y a blocage ou incompréhension, soutien du MIE dans l'ensemble de ces démarches administratives, dans la construction de son projet d'accompagnement, et ce dès le premier accueil.

Parmi les approches innovantes dans l'accompagnement des MIE, l'approche transculturelle constitue un outil d'aide pour l'ensemble des équipes médicales permettant de faire face à un blocage thérapeutique ou une non-adhésion aux soins et notamment quand il apparaît que des éléments culturels semblent être un facteur déterminant de ceux-ci.

Les mineurs isolés étrangers se révèlent souvent en état de grande souffrance psychique, en lien avec un traumatisme psychique antérieur à la migration, qui nécessite une prise en charge clinique spécifique. Certains établissements hospitaliers (hôpital Avicenne, Necker...) ont mis en place des consultations « Jeunes Isolés Étrangers » permettant de traiter la question du diagnostic de la souffrance psychique chez ces jeunes, son impact sur l'accompagnement socio-éducatif, les interactions entre migration, trauma et adolescence.

Pour Pouthier⁵⁷, cet accueil spécifique basé sur une approche transculturelle « permet d'aménager une poursuite plus favorable de la construction identitaire chez ces adolescents venus d'autres mondes, d'autres références, d'autres cultures. La restauration de leurs capacités de confiance, de communication, d'adaptation, relance leur dynamique psychique, permet l'actualisation des compétences de ces jeunes venus d'ailleurs avec leur richesse personnelle et culturelle. Une fois retrouvée, métissée, développée, leur force créative vient aussi enrichir notre monde ».

⁵⁶ Marine Pouthier, psychologue à la Cellule d'accueil des MIE (CAMIE) considère que l'accompagnement des MIE nécessite la mise en œuvre d'une démarche nouvelle basée sur une approche transculturelle dans le cadre d'un espace dédié. Cet espace ne doit être « ni administratif, ni socio-éducatif, ni médical, mais dédié à sa personne (le MIE), à ses préoccupations, ses difficultés, ses questions, ses incompréhensions, ses souffrances. Espace où l'on peut parler de son histoire, déjà au pays avant le départ, puis pendant le voyage. Il s'agit d'espaces de soutien, transitionnels, prenant en compte les aspects transculturels, dans les lieux de premier accueil prévus pour eux⁵⁶ ». Cf. POUTHIER, M. *Pour un accompagnement transculturel, transitionnel, des Jeunes Isolés Étrangers accueillis en France*. 2015. (Document électronique). Disponible sur : www.infomie.net

⁵⁷ POUTHIER, M. Pour un accueil transitionnel, transculturel, des Mineurs Isolés Étrangers en France. Expérience d'une psychologue de l'Aide Sociale à l'Enfance de Paris. In : Infomie. (Conférence, 02/05/2011). *Compte rendu de la conférence sur l'approche transculturelle dans la prise en charge des MIE - département de Paris*. 2011. (Document électronique).

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

Devant s'inscrire dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire impliquant notamment les travailleurs sociaux, la démarche transculturelle doit permettre de « *dénouer à la source les malentendus, les contresens d'origine culturelle ou traumatique liés à l'histoire de leur vie, à leur parcours, de tels espaces préviennent des dramatisations, des aggravations, des fixations, des évolutions ou des interprétations pathologiques, difficiles à remonter ensuite lorsqu'elles sont cristallisées*⁵⁸ ».

La transculturalité est aussi au service du vouloir vivre ensemble : par opposition à l'interculturalité, la transculturalité, selon la définition de Chantal Forestal⁵⁹, « *vise bien plus qu'une acceptation et que la connaissance de l'Autre. Elle a pour objectif de transformer les représentations et les modes de penser les relations entre êtres humains en s'appuyant sur des valeurs humanistes « égalité, liberté, fraternité » et culturelles : la laïcité et le libre arbitre »*.

1.6.3 Créer des liens sociaux et de nouveaux sentiments d'appartenance

Le MIE est par définition un enfant séparé qui n'a plus le soutien de sa famille. Une étude réalisée en Irlande⁶⁰ souligne l'importance du rôle du travailleur social en matière de création de liens sociaux et de nouveaux sentiments d'appartenance pour le MIE. Cette étude précise « *qu'il est important que le travailleur social, en liaison avec d'autres prestataires participe à la création d'une communauté, ou d'un réseau de soutien autour de l'enfant* ».

La création de liens sociaux passe par le développement de la vie parascolaire du MIE. De nombreuses initiatives destinées à sortir le MIE de l'isolement et à l'insérer dans la vie sociale ont été financées par la ville de Dublin et ont donné de bons résultats, notamment les programmes de « mentoring » des MIE (Programme « Big Brother » et « Big Sister » spécifiques aux MIE, Club de devoirs, ...) ⁶¹.

Une étude menée en 2011 par France Terre d'Asile⁶² sur l'intégration des MIE en France, démontre que le sentiment d'appartenance naît de la combinaison de trois sphères de relations sociales : celle des « Français », celle de la communauté d'origine et celle des « pairs », c'est-à-dire des autres mineurs isolés étrangers.

A travers des extraits d'entretiens, l'étude dresse un panorama de ces relations sociales et les difficultés rencontrées par les jeunes dans la création de nouveaux liens. Le trait le plus remarquable de l'intégration de ces jeunes est qu'ils sont tous inscrits dans des relations sociales plurielles, même si certains se sentent plus proches de la société d'accueil alors que d'autres recréent davantage de liens au sein de leur communauté nationale ou religieuse d'origine. De par l'action qu'ils mènent aux côtés des MIE, les travailleurs sociaux peuvent favoriser la création de ces liens et du sentiment d'appartenance à la société d'accueil.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ BLAISE, M. De la pluralité culturelle à la transculturalité. L'apprentissage-enseignement d'une langue vivante peut-il avoir un rôle de transformation personnelle et collective ? *Études de linguistique appliquée*, 2008, n° 152, pp. 451-462.

⁶⁰ ARNOLD, S., SANSFIELD COLLINS, L. *Closing a Protection Gap: National Report 2010-2011*. Dublin: Irish Refugee Council, 2011.

⁶¹ Ibid., p. 30.

⁶² TARDIS, M., ANDRÉO, C., CARLIER, M. Quelle intégration pour les mineurs isolés reconnus réfugiés ? *Les cahiers du social*, 2011, n°28.

1.6.4 Intégrer l'éducation culturelle et la citoyenneté

L'éducation joue un rôle essentiel dans la promotion des valeurs fondamentales que sont la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit, ainsi que la prévention des violations des droits de l'homme. Cette prise de conscience croissante s'est traduite par l'adoption de la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme par les 47 Etats membres de l'Organisation, dans le cadre de la Recommandation CM/Rec (2010)7.

L'école en France dispense une éducation à la citoyenneté centrée sur les valeurs de la République.

La citoyenneté « est un produit de la culture, qui ne peut pas être reçu en héritage, mais qui doit se construire ». La conscience d'être citoyen, de faire partie de la société, de dépendre des institutions pour sa survie et d'être responsable de la survie de la société, voilà toute la complexité de la conscience citoyenne. Cela s'apprend». ⁶³

Les établissements/services ont un rôle important dans l'accompagnement des mineurs d'une manière générale, et encore plus pour les mineurs isolés étrangers afin de leur permettre de connaître les codes et les règles du vivre ensemble du pays d'accueil et développer leur sentiment d'intégration et d'appartenance ; la culture de la citoyenneté a certainement un rôle préventif contre toute sphère d'influence négative.

1.6.5 Former les différents acteurs de l'accompagnement des mineurs isolés étrangers et développer les partenariats et les coopérations

L'accueil et l'accompagnement des mineurs isolés étrangers nécessitent des professionnels des connaissances et des compétences spécifiques et multiples dans plusieurs domaines, en fonction du rôle qu'ils jouent et des partenariats à mettre en place avec l'ensemble des acteurs (agent d'immigration, policiers, représentants légaux, travailleurs sociaux...).

Un manuel destiné à renforcer les régimes de tutelle européens des MIE ⁶⁴ précise les domaines de compétences que doivent maîtriser les tuteurs ainsi que les acteurs avec lesquels ils sont en relation. Ceux-ci doivent posséder les aptitudes nécessaires pour travailler directement avec les MIE. « *Ils doivent, en effet, comprendre les besoins spéciaux des enfants victimes d'abus et d'exploitation, ainsi que les questions culturelles concernant les enfants qui leur sont confiés...*

Un corpus de connaissances commun pour ces différents acteurs peut faciliter les actions que doivent mener les travailleurs sociaux⁶⁵. A la complexité juridique des situations se rajoutent la complexité des interventions, l'élaboration du projet de vie du mineur, le contact avec les mineurs dans le cadre du retour dans le pays d'origine, les questions culturelles, la communication interculturelle ; enfin la compréhension des facteurs de risque et les stratégies de prévention en matière de disparition d'enfants, les informations sur les services spécialisés existants, la connaissance des facteurs de risque de la TEH et les stratégies de détection ainsi que les indicateurs utilisés pour identifier les enfants victimes ».

⁶³ TARDIS, M., ANDRÉO, C., CARLIER, M. *Quelle intégration pour les mineurs isolés reconnus réfugiés ?* Les cahiers du social, 2011, n°28, pp. 104-108. Basée sur des entretiens individuels avec les MIE, cette étude précise que « *chacun des jeunes rencontrés entretient des liens avec ces trois sphères, mais de manière différenciée. Selon les individus, l'accent était mis plus fortement sur l'un ou l'autre de ces univers – qui semblent hermétiques les uns aux autres* ».

⁶⁴ European Union Agency for Fundamental Rights. *Guardianship for children deprived of parental care: A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014, pp. 50-54.

⁶⁵ Concernant l'évaluation l'ENPJJ a ouvert sa formation: « L'évaluation sociale des situations des jeunes se déclarant mineurs isolés étrangers » aux départements.

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

Par ailleurs, la coopération⁶⁶ est pointée par le Comité Européen sur les Migrations, comme un facteur clef de succès dans l'accompagnement des MIE. Cette coopération est évoquée à de nombreuses étapes de l'accompagnement des MIE. Ainsi, le Comité européen recommande cette coopération pour l'élaboration des projets de vie : *«(Les projets de vie) exigent que les différents départements et services travaillent ensemble aux niveaux local et national mais également avec leurs homologues dans le pays d'origine de l'enfant. ⁶⁷»*.

La multiplicité des acteurs locaux crée parfois des difficultés de fonctionnement, qui impactent parfois le déroulé de l'accompagnement.

2. Périmètre des recommandations

- Les recommandations ne concerneront pas Mayotte et la Guyane
- Les recommandations porteront également sur la question de l'évaluation du jeune dont sa minorité et son isolement notamment l'évaluation sociale, dans le respect des textes⁶⁸.

2.1 Destinataires

Elle est destinée aux professionnels des établissements et services prenant en charge habituellement des mineurs dans le cadre de la protection de l'enfance, de la protection judiciaire de la jeunesse, mettant en œuvre des mesures éducatives en application de l'article L312-1 alinéas 1er et 4^{ème} du Code de l'action sociale et des familles.

Il s'agit précisément des établissements et services visés à l'art. L 312-1 (1er et 4^{ème} alinéas du CASF):
- « 1° Les établissements ou services prenant en charge habituellement (...) des mineurs et des jeunes majeurs de moins de vingt-et-un ans relevant des articles L.221-1, L.222-3 et L.222-5 ;

Et

- 4° Les établissements ou services mettant en œuvre les mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire en application de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ou des articles 375 à 375-8 du code civil ou concernant des majeurs de moins de vingt-et-un ans (...). »

Ces Recommandations de Bonnes Pratiques Professionnelles peuvent utilement être consultées par l'ensemble des acteurs intervenant dans l'accueil et l'accompagnement des mineurs isolés étrangers.

Les recommandations sont à relier directement à l'ensemble des recommandations publiées par l'Anesm, et plus particulièrement :

⁶⁶ Comité Européen sur les Migrations (CDMG). *Exposés des motifs à la recommandation CM/Rec(2007)9 du comité des ministres aux états membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés*. Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2007.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

Arrêté du 23 septembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif à la composition et aux règles de fonctionnement du comité de suivi du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

**Recommandations
 Transversales**

- *La bientraitance : définition et repères pour la mise en œuvre (Juillet 2008)*
- *Les attentes de la personne et le projet personnalisé (Décembre 2008)*
- *L'ouverture de l'établissement à et sur son environnement (Décembre 2008)*
- *La conduite de l'évaluation interne (Juillet 2009)*
- *L'exercice de l'autorité parentale dans le cadre du placement (Février 2010)*
- *Conduites violentes dans les établissements accueillant des adolescents : prévention et réponses (2008)*
- *Elaboration, rédaction, et animation du projet d'établissement ou de service (Mai 2010)*
- *Le questionnement éthique dans les ESSMS (Octobre 2010)*

**Recommandations
 dans le secteur de la
 protection de l'enfance**

- *Le partage d'informations à caractère secret en protection de l'enfance (Juin 2011)*
- *L'évaluation interdisciplinaire de la situation du mineur/jeune majeur en cours de mesure (Mai 2013)*
- *L'expression et la participation du mineur, de ses parents et du jeune majeur le champ de la protection de l'enfance (2014)*
- *Evaluation interne : repères pour les établissements et services mettant en des mesures éducatives dans le champ de l'enfance (2015)*
- *Favoriser les articulations entre les professionnels intervenant en protection de l'enfance et les professionnels intervenant dans un cadre pénal, à l'égard d'un mineur. (2015)*
- *La prise en compte de la santé physique et psychique dans les établissements et services prenant en charge habituellement des mineurs/jeunes majeurs et/ou mettant en œuvre des mesures éducatives (en cours).*

2.2 Enjeux et Objectifs

Ces recommandations visent à répondre de façon appropriée aux besoins des personnes migrantes mineurs de manière à ce que ces enfants ou adolescents puissent s'inscrire dans un projet socio-éducatif individualisé, visant leur autonomie et la mise en place d'une solution durable pour envisager des perspectives d'avenir.

2.2.1 Enjeux

2.2.1.1 Pour les mineurs

L'enjeu déterminant est celui de leur intégration réussie, qu'elle le soit dans un retour au pays (ré intégration), dans un pays tiers ou dans le pays d'accueil, en l'occurrence la France. Cette intégration n'obère en rien la prise en compte de l'âge du mineur, de ses besoins particuliers et de veiller à l'inclusion de ses souhaits dans les décisions qui le concernent. Concernant l'âge des MIE, l'enjeu est également de réussir, bien que le temps entre l'admission dans le dispositif de protection de l'enfance et la fin de prise en charge soit souvent contraint et réduit (notamment pour les MIE accueillis après leur 16^{ème} anniversaire), à construire et mettre en œuvre un projet éducatif d'accompagnement avec le MIE, qui concilie le projet personnel du MIE, les règles administratives et civile de l'Etat français et le respect des droits du MIE comme usager des établissements/services de protection de l'enfance.

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

Suivant que le mineur retourne dans son pays d'origine, rejoigne un pays tiers ou souhaite rester en France, certaines réponses à ces besoins varieront et seront modélisées en fonction de la décision. Cependant la question d'un accompagnement socio-éducatif dans toutes les situations, y compris le retour (volontaire pour les mineurs, volontaire ou forcé pour les jeunes majeurs) devrait rester maintenue et cohérente. Elle conditionne la facilitation de la parole du mineur, lui permet d'exercer des ressources ou des apprentissages relationnels et favorise d'une manière globale son intégration, à court ou long terme.

Un autre enjeu est celui de la participation du mineur à toutes les phases de sa prise en charge, y compris dans la phase de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation. L'information systématique et bien faite au mineur doit pouvoir favoriser des liens de confiance et l'émergence de la parole du mineur. Cette délicate émergence est le vecteur principal de la meilleure connaissance de sa situation, sur les raisons de son départ, sur la possibilité qu'il soit victime de traite humaine. Sa participation à toutes les étapes de son évaluation, et de la recherche d'une solution stable permettant la construction de son projet de vie, favorise aussi l'ancrage du mineur dans son processus d'intégration, le responsabilise dans le cadre des aides que lui offre le pays d'accueil.

Au-delà de la réponse à des besoins de protection et du développement du mineur et de son bien-être, la question de l'autonomie est centrale dans l'accompagnement de ces mineurs: liées aux possibilités d'avenir, bien sûr, mais aussi parce que ces personnes ont développé une grande maturité ; ils ont souffert, lutté pour leur vie souvent, parfois pendant plusieurs années. Ces mineurs ont fait l'expérience de l'abandon ; quand ils sont missionnés ils ont un devoir matériel et moral pour leur famille, enfin ils ont largement développé le système de la débrouille, en l'adaptant dans leur parcours aux divers pays qu'ils ont traversés afin d'atteindre leurs objectifs. Au-delà de leurs souffrances physiques et psychiques, souvent post-traumatiques, leur résilience doit être prise en compte dans leur choix et maturation de leur projet de vie.

2.2.1.2 Pour les professionnels intervenant dans les établissements/services de protection de l'enfance

Un changement de paradigme s'opère pour les professionnels dans l'accompagnement de ces mineurs, car elle introduit dans la construction du projet du mineur, la qualité d'étranger avec les contraintes qui lui sont inhérentes et la prise en compte d'une maturité non habituelle chez les autres enfants protégés, liée à leur parcours.

Au-delà des réponses que les professionnels doivent apporter en termes de besoins souvent d'urgence pour les besoins primaires, et de tous les autres besoins visant le développement des MIE, leur bien-être mais aussi l'objectif d'intégration qui s'impose à eux, il s'agit de doter ces professionnels de recommandations concrètes pour une prise en charge globale de qualité, en particulier de bonnes pratiques en matière d'évaluation et de construction de projet.

Afin de réduire les risques auxquels ces mineurs sont exposés, (fugues, traite, délinquance,...), il s'agit aussi d'aider les professionnels à concevoir ou s'approprier des approches et des outils spécifiques de prévention de ces risques et de favoriser le développement de compétences nouvelles pour mener à bien l'accompagnement de ces mineurs et le choix d'une solution stable leur permettant des perspectives d'avenir.

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

Un certain nombre de freins entravent souvent la construction du projet et peuvent y faire obstacles : la méfiance du mineur, la nécessité de se taire pour des raisons variables (mise en danger par les réseaux mafieux, pression des passeurs, protection ou loyauté vis-à-vis de la famille..), les risques de fugue persistant souvent aux premières étapes de l'accompagnement, la barrière de la langue, les différences culturelles, etc.

Certaines représentations des professionnels peuvent aussi influencer leur pratiques professionnelles : fortes tensions des mineurs liés aux incertitudes de leur avenir, signaux de stress post-traumatiques et/ou liés aux raisons de leur parcours, comportements violents ou détresse de certains mineurs, impact sur leur santé, difficultés de mise en place de solutions pérennes, situations de dans le pays d'origine, conséquences des refus d'asile, contradictions parfois des décisions relatives aux non-nationaux, urgence face à l'accession à la majorité... autant de réalités spécifiques à ces jeunes touchant profondément le caractère humain, qui peuvent atteindre les professionnels dans leur éthique, les faire réagir en écho ou parfois en miroir au stress particulièrement élevé inhérent à la situation de ces mineurs, particulièrement au début des prises en charge ou à leur fin.

Les difficultés de communication par défaut d'interprète et de méfiance du mineur, par les codes culturels aussi, peuvent surdéterminer des sentiments de suspicion et les présomptions de mensonge chez les professionnels.

La différence des cultures enfin est une difficulté supplémentaire pour laquelle les professionnels doivent être formés et outillés.

Il s'agit aussi de leur permettre de développer la connaissance des acteurs qui gravitent autour de la situation du mineur isolé étranger et les orienter dans la mise en place de partenariats incontournables avec les services de l'Intérieur, consulaires, de l'immigration, de l'Education nationale, etc.

D'autres représentations peuvent aussi interférer la pratique éducative auprès des autres enfants protégés ; au risque d'être l'objet de comparaisons, ces derniers apparaissent parfois comme plus difficiles dans leurs comportements que les mineurs isolés étrangers, qui apparaissent plus « dociles » dans la vie quotidienne et se sentent redevables des mesures dont ils bénéficient.

Enfin, l'accueil des mineurs isolés étrangers touche le projet d'établissement, ses valeurs morales et de ce qu'il met en œuvre dans les projets personnalisés des mineurs s'y référant.

2.2.2 Objectifs

Les recommandations de l'Anesm sont légalement les références utiles à l'évaluation des activités et de la qualité des prestations délivrées par les établissements et services. Elles constituent des repères propres à guider les professionnels dans leurs pratiques liées à l'accompagnement des mineurs isolés étrangers accueillis dans les «établissements et services de la protection de l'enfance ».

Dans ce cadre, les recommandations doivent promouvoir des méthodologies et des outils spécifiques dans le cadre de l'évaluation individuelle du mineur isolé étranger et de la construction du projet personnalisé.

Une attention particulière sera portée sur les éléments d'accompagnement des professionnels intervenant auprès des MIE, visant à leur permettre d'acquérir la technicité (habileté, connaissances théoriques, savoir-faire du professionnel) et les postures professionnelles spécifiques nécessaires au travail d'accompagnement des mineurs étrangers isolés.

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

Ces recommandations appellent aussi que soit posé clairement le cadre éthique dans lesquelles elles sont élaborées en vue d'assurer la promotion et la protection des droits des MIE.

Les risques exercés par la pression des réseaux mafieux, la lutte contre le trafic, la traite et la prostitution constituent des éléments de contexte qui doivent être pris en compte sous l'angle de la prévention et de la protection. Les mineurs victimes/auteurs de la traite des humains doivent bénéficier d'une protection inconditionnelle.

Afin de veiller à la praticité des recommandations, celles-ci pourront être organisées en deux chapitres :

Chapitre 1 : Compte tenu du **caractère fort de linéarité** dans l'accompagnement des MIE, ce chapitre pourrait être consacré aux interventions dans le cadre des deux phases prévues par le dispositif national de mises à l'abri, d'évaluation et d'orientation : mise à l'abri, évaluation et orientation, puis entrée dans le dispositif de protection de l'enfance de manière pérenne, prise en charge, suivi et accompagnement des adultes.

Chacune de ces étapes devrait intégrer systématiquement le cadre éthique et les modalités de prévention et de protection aux risques énoncés dans la lettre de cadrage.

Des focus sur les risques de fugues et de la TEH sont envisagés.

1. L'arrivée et l'identification, les procédures administratives, l'accueil et l'accompagnement, l'intégration temporaire
2. L'évaluation de la situation dans le pays d'origine, le pays d'accueil, la situation familiale, la définition des options en termes d'avenir
3. Le projet d'intégration
4. Le suivi et le soutien des jeunes adultes

Chapitre II : ce chapitre pourrait traiter des aspects organisationnels, de formation et de soutien aux professionnels, et des coopérations ainsi que de l'évaluation des prestations en considérant l'organisation :

1. De l'accompagnement des mineurs isolés étrangers dans le projet d'établissement
2. Des partenariats avec les acteurs impliqués dans le projet de protection et d'intégration du mineur isolé étranger
3. De la formation et du soutien des professionnels
4. De l'évaluation des mises en œuvre, de la qualité des prestations et du suivi des jeunes.

Des études de cas pourraient être élaborées dans un but de meilleure appropriation des recommandations.

3 Thématiques traitées dans les recommandations

Les thématiques traitées dans les recommandations s'appuieront sur les publications françaises et internationales.

➤ *Les pratiques spécifiques développées pour assurer l'accueil du mineur isolé étranger, son observation et son évaluation, puis la construction et mise en œuvre du projet du mineur isolé étranger, en fonction de son âge, de son projet migratoire, de l'intérêt de l'enfant.*

L'accueil, l'observation et l'évaluation

Comment se font les relais des informations sur la situation du mineur isolé étranger aux professionnels des établissements/services qui l'accompagnent? Y- a-t-il des précautions de transmissions particulières d'informations ? Pour quelles raisons ?

Quelles sont les pratiques qui favorisent la mise en confiance du mineur isolé étranger, dans la mise en œuvre de son accueil ? Quelles sont les conditions spécifiques et d'attention particulières qui doivent être déployées dans le cadre de l'accueil du mineur étranger ? Sa vie au sein du groupe ? De quels moyens doit se doter l'établissement pour dépasser les barrières de la langue ? L'utilisation d'un interprète ou d'un traducteur a- t-il une incidence sur son adhésion à un projet de prise en charge ?

Quelles sont les pratiques d'attention aux traumatismes du mineur, à son mutisme, pour faire émerger sa parole ? Sur la diminution des risques de fugue ? Sur la diminution des risques de rejoindre un réseau qui fait pression sur lui, et/ou sur sa famille ?

Y-a-t-il des domaines particuliers à intégrer pour l'évaluation du mineur en fonction de sa situation d'isolement et de migrant?

La construction et mise en œuvre du projet du mineur isolé étranger, en fonction de son âge, de son projet migratoire, de l'intérêt de l'enfant.

Quelles sont les spécificités qui doivent être prises en compte en fonction de l'âge et des besoins du mineur isolé étranger ? Comment est pris en compte l'intérêt de l'enfant, la nécessité de sa protection et d'un projet éducatif, si le projet migratoire ne semble pas être directement lié à la prise en compte des besoins de développement, d'épanouissement et des droits de ce mineur ?

Quels PPE et projet personnel doivent être développés avec un MIE en situation de transit sur le territoire ? Comment sont travaillés l'histoire familiale, l'identification des ressources familiales et plus largement le tissage de liens et de réseaux, pour résoudre la situation d'isolement du mineur isolé étranger tout au long de son accompagnement ?

Les enfants bénéficient-ils de bilans pour déterminer les prestations liées à leurs besoins, en santé, handicap, scolarité, compétences, langue maternelle, apprentissage de la langue du pays, où il est actuellement pris en charge, d'une autre langue, de son pays dans le cadre d'un éventuel retour etc.... ?

Quels sont les besoins du mineur isolé étranger, en termes de santé et de bien-être au sens de l'OMS à évaluer plus spécifiquement ? Y a-t-il des prévalences de problèmes de santé liés à la migration dont doivent tenir compte les professionnels ? Comment les aspects de santé mentale sont intégrés dans le projet personnalisé ? Y-a-t-il des fragilités de santé psychique quand le jeune devient majeur ? Quels relais et suivis de soins sont mis en place ?

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

Comment est organisé l'accès à la scolarité du mineur, l'orientation et le choix des formations professionnelles ?

Comment sont engagées et suivies les procédures administratives liées à l'identité du mineur, aux demandes de protections internationales, de demande d'asile, et des différentes autorisations (travail, séjour..) ? Comment repérer et accompagner les personnes se présentant comme mineurs et qui ne le sont pas ?

Quelles sont les articulations à mettre en place et les stratégies d'accompagnement avec l'administrateur ad hoc ?

Quelles sont les prestations visant à l'inclusion culturelle et sociale ? Comment sont aussi intégrés le changement de culture sociale dans le projet personnalisé, la compréhension des normes et des règles, l'adaptation à la culture du pays d'accueil, les pratiques culturelles, etc. ?

Comment sont gérées les priorités en fonction de l'approche vers la majorité ? Comment le mineur isolé bénéficie d'un projet comme tous les autres mineurs en protection de l'enfance, dans la perspective spécifique de ses 18 ans, de son projet d'avenir et des modalités de séjour ? Comment est anticipé et préparé un projet d'autonomisation en résidence sur le territoire français ? Quelle préparation et quel accompagnement doivent être prévus lors du passage à la majorité ? Comment travailler avec les partenaires du droit commun : CHRS ? CADA ? FJT ? Etc....

Comment ancrer l'accompagnement des MIE en établissement en organisant la nécessité d'un accueil spécifique ? L'accompagnement (et les stratégies éducatives) doit-il s'appuyer sur un dispositif spécifique ou même spécialisé ? Quelles sont les modalités d'accueil à développer prioritairement pour l'accompagnement des MIE en établissements et services de protection de l'enfance (établissements spécialisés n'accueillant que des MIE ; établissements accueillant toutes les populations relevant de la protection de l'enfance avec existence de services spécialisés au sein des établissements/services ; accueil en établissements/services sans dispositifs spécifiques) ? Dans l'hypothèse d'un établissement accueillant de façon « mixte » des MIE et d'autres publics adolescents relevant de la protection de l'enfance, quelles pratiques et quelle organisation déployer pour ne pas déstabiliser les stratégies éducatives dont bénéficient les autres enfants ?

Comment penser et organiser la gestion de l'hétérogénéité des publics accueillis, avec les problématiques de socialisation à l'intérieur du groupe ? Comment les équipes des établissements et services préviennent-elles et gèrent-elles, le cas échéant, les risques d'exclusion et de violence entre les adolescents accueillis au sein d'une même unité éducative ?

➤ **Détection et prévention des risques liés à la vulnérabilité des mineurs isolés étrangers en fonction de leur âge, le genre, la culture de sa communauté d'origine ou de trajectoire**

Quels sont les risques de vulnérabilité auxquels doivent prêter attention les professionnels, spécifiques à la situation du mineur isolé étranger ? Comment sont accompagnées notamment les mères mineures isolées étrangères ?

Comment sont connus par les professionnels et intégrés dans leur pratique d'accueil les risques de fugue ? Y a-t-il d'autres risques à prévenir pour que le mineur isolé étranger puisse adhérer à un projet de protection ?

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

Quelles pratiques de veille et d'alerte sur des situations anormales doivent être mises en place ? Quels signes, faisceaux d'indices sont retenus pour identifier les risques d'emprise des réseaux mafieux, de trafic, de traite⁶⁹, de radicalisation, d'enfants soldats... ? Comment intégrer des pratiques de prévention à l'accompagnement de ces mineurs ? Y a-t-il des partenariats et des partages de compétences ?

Comment la prévention des risques d'emprise culturelle et communautaire mettant en danger le mineur (exemple de l'excision ; de croyances instrumentalisées pour intégrer un réseau de prostitution, etc.) est-elle mise en place ?

Y a-t-il un travail avec le pays d'origine, des contacts avec la famille ? Comment sont mesurés les risques de recherche d'informations dans le cadre de trafic et de menaces directes sur la famille, notamment quand le mineur est demandeur d'asile ?

Comment la prévention de risques pour les autres enfants dans un établissement/service collectif est-elle envisagée ? Comment le règlement d'établissement permet le respect des valeurs et de droit (laïcité, culture, etc.) ?

.../...

➤ **Les partenariats, la formation et le soutien des professionnels**

Les partenariats

Quels sont les domaines d'interventions qui nécessitent des partenariats et à quelles étapes de l'accompagnement du mineur isolé étranger ? Quels sont les partenariats mis en place pour prendre en compte la situation juridique et administrative du jeune dans l'accompagnement ? Les partenariats pour un éventuel retour au pays ? Pour un rapprochement familial dans un autre pays ? La situation de lutte contre la traite des humains, la radicalisation, l'esclavage, la prostitution, le trafic et les enfants soldats ?.../...

Quel périmètre du partage de l'information à caractère secret dans l'intérêt du mineur isolé étranger, entre les services intervenant aux différentes étapes et dans les différentes dimensions de l'accompagnement ?

.../...

La formation et le soutien des professionnels

Quels programmes de formation sont proposés pour les professionnels ayant à prendre en charge des mineurs isolés étrangers ? Quel développement de compétences spécifiques est envisagé ?

Quelles formations sont proposées aux professionnels afin qu'ils connaissent mieux les cultures des différents pays, les normes sociales, les procédures administratives et juridiques ? Quel soutien dans les pratiques leur est-il proposé (analyse de la pratique, soutien psychologique, etc.) ?

⁶⁹ Conformément l'article 4-a de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005 et à l'article 3-a du Protocole de Palerme additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. :

« L'expression « traite des êtres humains » désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes. »

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

Comment intégrer, au sein du projet pour l'enfant (PPE) et du projet d'accompagnement, les éléments d'accompagnement spécifiques à une population mouvante (hétérogénéité des profils des MIE, durée de l'accompagnement par les différents dispositifs souvent contrainte dans le temps) ? Quelles pratiques mettre en œuvre pour rendre compatibles les différents échéanciers concernant le mineur (durée des démarches administratives, durée et échéance de la mesure de protection, durée de la formation scolaire et/ou professionnelle, échéance de la majorité civile à 18 ans, développement individuel de la maturité, de la construction psychique de l'adolescent, etc.) ?

Comment sont prises en compte les représentations et les postures professionnelles liées aux différences culturelles et aux coutumes du pays d'origine du mineur isolé ? Quelles pratiques doivent être déployées par les professionnels quand ils se confrontent à des postures personnelles des MIE déterminées par des aspects culturels (ici, équilibre entre le respect de la personne et les lois sociales fixant le fonctionnement de la société française : laïcité, démocratie, égalité,...) ?

Comment sont prises en compte les sentiments divers comme l'anxiété liée à la situation du mineur ou de la culpabilité dans le cas des fugues et des disparitions, le refus de demande d'asile, la reconduite à la frontière, etc. ? Comment est pris en compte le sentiment de suspicion de majorité par les professionnels accompagnant le mineur isolé étranger ?

Comment définir et garantir le PPE et le projet personnalisé d'un MIE de façon cohérente dans l'action de l'établissement ? Quel soutien apporter aux professionnels pour garantir cette cohérence ?

../..

4 Cadre méthodologique

La méthode de production retenue est celle du **consensus simple**: la recommandation est élaborée par un **groupe de travail**, en tenant compte des résultats d'une analyse critique de la littérature disponible et d'une étude qualitative des pratiques professionnelles menée par l'équipe projet. La recommandation est finalisée après le recueil des commentaires d'un **groupe de lecture** et d'un expert juridique, puis soumise aux instances de l'Agence.

Une analyse critique de la littérature a été menée par le cabinet *INTERLIS*. Elle consiste en une analyse d'expérimentations françaises et internationales liées à l'accueil et l'accompagnement des mineurs isolés étrangers.

Les définitions des concepts et principes présents au sein de ces recommandations seront traitées dans le document d'appui.

L'étude qualitative des pratiques professionnelles se fera au travers de visites sur site et d'entretiens avec des personnes ou des équipes ressources. A l'occasion de ces déplacements, **les usagers ou les représentants d'usagers** sont sollicités sur les thématiques de la recommandation.

Le groupe de travail, composé de professionnels des établissements et services mettant en œuvre des mesures éducatives (tant dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance que de la protection judiciaire de la jeunesse), se réunira à 4 reprises.

La composition des groupes de travail et de lecture tiendra compte de la diversité des publics et des établissements et services concernés et de la variété des disciplines professionnelles impliquées dans le champ de la protection de l'enfance. Seront ainsi représentés au sein des différents groupes :

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »

- des professionnels de l'encadrement intervenant au sein d'établissements et services mettant en œuvre des mesures éducatives dans le champ de l'enfance ;
- des professionnels relevant des différents secteurs à même de travailler en lien direct avec des mineurs isolés étrangers: les acteurs institutionnels du Ministère de l'intérieur, de l'immigration, la DPJJ, les établissements scolaires, de la formation professionnelle, les personnels médicaux, les psychologues, les interprètes, les avocats, etc.
- des directions de l'enfance et de la famille ;
- des fédérations du champ de l'enfance ;
- des personnes ressources « expertes » sur le sujet, notamment la plateforme INFOMIE, l'ONPE et l'institution du Défenseur des droits.

« L'accompagnement des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés »