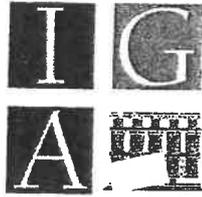
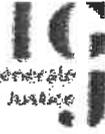




INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES



Inspection générale
de la Justice



ASSEMBLÉE DES
DÉPARTEMENTS
DE FRANCE

**Rapport de la mission bipartite de réflexion
sur les mineurs non accompagnés**
15 février 2018

DOCUMENT DE TRAVAIL CONFIDENTIEL VES/2017/c

DOCUMENT DE TRAVAIL CONFIDENTIEL VERSION A

Sommaire

1. Les constats partagés entre l'Etat et les départements : une situation critique sur le terrain.....	8
1.1 Rappel du dispositif actuel	8
1.1.1 Le mécanisme de répartition géographique	8
1.1.2 L'accueil provisoire d'urgence et l'évaluation des MNA	9
1.1.3 Le soutien financier de l'Etat	10
1.1.4 La saisine de l'autorité judiciaire	10
1.2 Des arrivées en forte augmentation.....	11
1.2.1 Les enquêtes effectuées par l'ADF	12
1.2.2 Les données de l'ASP	12
1.2.2.1 Les demandes de remboursement	12
1.2.2.2 Les évaluations de minorité	13
1.2.3 Les données de la DPJJ	13
1.3 Le profil des MNA	14
1.3.1 Caractéristiques sociodémographiques	15
1.3.2 Une tendance au rajeunissement au cours de la période récente.....	17
1.4 Une dimension européenne et internationale	14
1.5 Les difficultés relevées au niveau de la mise à l'abri	17
1.5.1 Une saturation des capacités d'accueil	17
1.5.2 Des coûts mal compensés	17
1.5.3 Une mise à l'abri parfois non effective.....	17
1.5.4 Une prise en charge hétérogène	18
1.5.5 L'absence de mise à l'abri durant les recours judiciaires	18
1.6 Les problèmes rencontrés au niveau de l'évaluation	18
1.6.1 Une concentration des arrivées dans certains départements.....	18
1.6.2 Des difficultés à faire face aux flux.....	19
1.6.3 L'hétérogénéité des évaluations	19
1.6.4 Des pratiques qui perturbent la régulation nationale.....	20
1.6.5 Des recours judiciaires en augmentation.....	20
1.6.6 Les limites du dispositif pour les jeunes	21
1.7 Les répercussions sur la prise en charge à l'ASE une fois la minorité établie	22
1.7.1 L'augmentation des MNA parmi les jeunes accueillis à l'ASE.....	22
1.7.2 L'adaptation de la prise en charge	22
1.7.3 La sortie de l'ASE : une étape délicate.....	23
2. Les lignes directrices d'une réforme du dispositif.....	23
2.1 Principes généraux.....	23
2.1.1 Les principes juridiques à observer	23
2.1.2 Inscrire la politique publique des MNA dans une dimension européenne	24
2.1.2.1 Le rôle de la Commission européenne et de l'Union européenne	24
2.1.2.2 Les actions conduites par le Conseil de l'Europe	26
2.1.2.3 L'avis de la mission.....	27
2.2 Le socle commun des objectifs et des actions à mener	27
2.2.1 Garantir l'effectivité de la mise à l'abri	27
2.2.1.1 Accroître les capacités d'accueil	27
2.2.1.2 La question de la mise à l'abri en cas de recours.....	28

2.2.2	Harmoniser les méthodes d'évaluation.....	29
2.2.2.1	Contenir le délai d'évaluation à 25 jours maximum	29
2.2.2.2	Établir un cahier des charges national de l'évaluation	30
2.2.2.3	Autoriser la consultation des fichiers des étrangers.....	31
	A. Les finalités des fichiers existants	31
	B. Les modalités de consultation.....	31
	C. L'avis de la mission	32
2.2.2.4	Créer un fichier national des personnes évaluées majeures	32
	A. La finalité : éviter les réévaluations	32
	B. Une exigence de nécessité et de proportionnalité	33
	C. Introduire des garanties au stade de la mise en œuvre.....	34
	D. Les points de vigilance	35
	E. L'avis de la mission	35
2.2.2.5	Limiter le recours aux examens médicaux de nature à évaluer l'âge	36
	A. Le cadre juridique.....	36
	B. Une portée limitée	38
	C. L'avis de la mission	40
2.2.2.6	Mettre en œuvre un bilan de santé systématique des jeunes en cours d'évaluation.....	40
	A. Un bilan nécessaire au regard des enjeux en termes de santé publique.....	40
	B. Présentation du dispositif envisagé	41
2.2.2.7	Renforcer l'information sur les droits durant la phase d'évaluation	42
3.	Les scénarii	43
3.1	Scénario 1 : compétences inchangées avec un remboursement accru de l'Etat.....	43
3.1.1	Le principe	43
3.1.2	Les hypothèses de calcul	43
3.1.2.1	Calcul des coûts d'hébergement.....	43
3.1.2.2	Calcul des coûts d'évaluation.....	44
3.1.3	Incidence financière	46
3.1.3.1	Canal de financement	46
3.1.3.2	Coût global du scénario de remboursement	46
3.1.4	Incidence juridique	46
3.2	Scénario 2 : transfert de compétences à l'Etat.....	46
3.2.1	L'Etat devient responsable de la mise à l'abri des MNA	47
3.2.1.1	La nécessité de créer un parc spécifique d'hébergement	47
3.2.1.2	Estimation du nombre de places nécessaires	47
3.2.1.3	La mise en œuvre	47
3.2.2	Estimation du coût budgétaire	47
3.2.2.1	Coûts d'investissements	47
3.2.2.2	Coûts de fonctionnement	48
3.2.3	L'Etat devient responsable de l'évaluation	48
3.2.3.1	La question de l'autorité compétente	48
	A. L'autorité judiciaire	48
	B. Le préfet	49
3.2.3.2	La mise en œuvre	50
	A. La création de plateformes interdépartementales d'évaluation	50
	B. Les schémas d'organisation territoriale	50
	C. Le point d'entrée dans le dispositif	51
3.2.3.3	Incidence juridique.....	51
3.2.4	Estimation du coût budgétaire global du scénario de transfert juridique	52
3.3	Prévoir un agenda de transition.....	53
3.3.1	Un abondement du régime de remboursement par l'État dès 2018	53
3.3.2	La mobilisation sans délai de capacités d'accueil supplémentaires pour les départements les plus saturés	53
3.3.3	Les enjeux financiers pour les départements.....	54

4. Organiser la gouvernance de la politique publique en direction des mineurs non accompagnés	54
4.1 La conduite politique.....	54
4.2 La coordination opérationnelle.....	55
4.3 La mise en place d'un observatoire des MNA rattaché à l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) et comportant un système d'information partagé.....	55

DOCUMENT DE TRAVAIL CONFIDENTIEL VERSION N

Introduction

Par lettre de mission du 30 octobre 2017, le Premier ministre et le Président de l'Assemblée des départements de France (ADF) ont demandé à trois inspections générales - inspection générale de l'administration (IGA)¹, inspection générale des affaires sociales (IGAS)² et inspection générale de la justice (IGJ)³ - et à l'ADF de conduire une mission de réflexion bipartite sur les mineurs non accompagnés (MNA).

La mission a été chargée :

- d'identifier des solutions opérationnelles permettant d'améliorer l'efficacité, la cohérence et la soutenabilité budgétaire de la phase d'évaluation et de mise à l'abri de la politique publique mise en œuvre au profit des MNA ;
- de formuler des propositions visant à renforcer le pilotage des procédures d'évaluation et à garantir leur efficacité.

La problématique des mineurs non accompagnés, auparavant dénommés « mineurs isolés étrangers (MIE) »³, a émergé à la fin des années 1990 pour se densifier dans les années 2000. Avec l'augmentation des arrivées, l'accueil des MNA, inscrit dans le droit commun de la protection de l'enfance, a progressivement constitué une source de difficultés pour les départements qui a justifié l'intervention de l'Etat⁴.

Le 31 mai 2013, un protocole entre l'Etat et l'ADF et une circulaire du garde des sceaux ont posé les fondements d'un dispositif national, visant à organiser une solidarité interdépartementale dans l'accueil des MIE. Un mécanisme de répartition géographique a ainsi été mis en place et confié à une cellule nationale créée au sein de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), saisie par les magistrats appelés à prendre une décision de placement. Ce dispositif a fait l'objet d'une évaluation en juillet 2014 par une mission conjointe IGAS, IGA, IGJ⁵.

Saisi par plusieurs départements, le Conseil d'Etat, dans une décision du 30 janvier 2015⁶, a validé le principe même de la coordination nationale. Toutefois, il a partiellement annulé la circulaire du 31 mai 2013, au motif que la clef de répartition géographique n'était pas prévue par la loi.

C'est à la suite de cette décision qu'a été adopté le dispositif actuel : issu de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance et d'une série de dispositions réglementaires, il a conféré une base législative au mécanisme de répartition géographique.

¹ Ont été désignés respectivement pour l'IGA, Mme Marie-Hélène Debart, inspectrice générale, pour l'IGAS, Mme Bénédicte Jacquy-Vazquez, inspectrice générale et pour l'IGJ, M. Vincent Delbos, inspecteur général et Mme Anne Coquet, inspectrice de la justice.

² Les représentants de l'ADF sont : Mme Stéphanie Ten Eyck, directrice générale des services du conseil départemental de la Meurthe-et-Moselle, MM. Pierre Monzani, directeur général de l'ADF, Jean-Michel Rapinat, conseiller du président de l'ADF et Xavier Péneau, directeur général des services du conseil départemental de l'Oise.

³ La nouvelle dénomination de MNA, apparue début 2016, correspond à une volonté d'harmonisation avec la notion employée dans le droit européen et au souhait des pouvoirs publics de mettre en avant l'isolement plutôt que l'extranéité des jeunes concernés.

⁴ Cf. rapport d'Isabelle Debré (11 mai 2010), sénatrice des Hauts-de-Seine, parlementaire en mission auprès du garde des sceaux, ministre de la Justice et des Libertés, « Les mineurs isolés étrangers en France ».

⁵ Rapport sur l'évaluation du dispositif national relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013, IGSI, IGAS, IGA, juillet 2014.

⁶ CE, 30 janvier 2015, n°371415.

La crise actuelle traversée par les départements concernant l'évaluation et la mise à l'abri des demandeurs est la résultante d'une saturation des équipes d'évaluation et des dispositifs d'accueil face aux arrivées.

Le récent rapport d'information du Sénat, fait au nom de la commission des affaires sociales⁷, a mis en évidence la double problématique dans laquelle s'inscrit la question des MNA : problématique migratoire, dans le contexte d'une intensification des flux d'arrivée sur le territoire national, mais spécifique et distincte de celle des migrants adultes en raison de la prépondérance d'adolescents, puisque les pouvoirs publics sont soumis à une obligation de protection inconditionnelle des MNA qui ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure d'éloignement du territoire. Compétence régaliennne, d'une part, s'agissant de l'entrée et du séjour des étrangers en France, compétence des départements, d'autre part, qui se sont vus confier par les lois de décentralisation de 1982 et 1983 tout le champ de la protection de l'enfance.

La lettre de mission fait suite aux déclarations du Premier ministre lors du dernier congrès de l'ADF : « Je sais les départements pleinement soucieux d'assumer leur rôle de protection de l'enfance en danger, et, à ce titre, d'accompagner les mineurs non accompagnés. Pour sa part, conformément aux engagements du président de la République, l'État assumera l'évaluation et l'hébergement d'urgence des personnes se déclarant mineurs entrants dans le dispositif jusqu'à ce que leur minorité soit confirmée. »

La mission bipartite IGA/IGAS/IGJ et ADF a mené ses travaux du 19 novembre 2017 au 15 février 2018. Pour établir son diagnostic et ses recommandations, elle a procédé à de nombreuses auditions⁸. Elle s'est également appuyée sur plusieurs rapports récents et les notes écrites qui lui ont été adressées à la suite de ses auditions⁹. En outre, l'ADF a sollicité des contributions de ses adhérents pour apprécier l'évolution dans l'année 2017 du nombre de jeunes accueillis dans les départements. La mission s'est enfin rendue dans ~~les départements~~ afin d'y rencontrer les présidents des conseils départementaux et les services placés sous leur autorité ; à cette occasion, elle a pu assister à des entretiens d'évaluation¹⁰.

Le présent rapport fait suite à deux notes d'étape remises au cabinet du Premier ministre respectivement le 18 décembre 2017 et le 22 janvier 2018.

Il s'organise en quatre parties :

- le rappel des constats partagés par l'ensemble de la mission ;
- les lignes directrices qui devraient inspirer une réforme, quelle que soit l'autorité compétente ;
- une présentation des deux scénarios opérationnels de réforme du dispositif actuel – sans transfert de compétences et avec transfert de compétences à l'Etat ;
- des propositions d'organisation pour une nouvelle gouvernance de la politique publique en direction des mineurs non accompagnés.

⁷ Rapport d'information n°598, fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, par Mme Elisabeth Doineau et M. Jean-Pierre Godefroy, déposé le 28 juin 2017.

⁸ La liste des institutions et organisations entendues par la mission figure en annexe 2.

⁹ Annexe 3.

¹⁰ Ille-et-Vilaine, Maine-et-Loire, Nord, département de Paris, Yvelines.

1. LES CONSTATS PARTAGÉS ENTRE L'ÉTAT ET LES DÉPARTEMENTS : UNE SITUATION CRITIQUE SUR LE TERRAIN

1.1 Rappel du dispositif actuel

Le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille a fait l'objet d'une consécration législative en 2016, afin de remédier à l'annulation partielle du Conseil d'Etat¹¹.

1.1.1 Le mécanisme de répartition géographique

Le mécanisme de répartition géographique résulte de la combinaison de l'article 375-5 du code civil et de l'article L.221-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF), issus de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

L'article 375-5 du code civil a été 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. »

L'article L.221-2-2 du CASF prévoit :

« 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. »

La procédure de saisine de la cellule nationale M-MNA aux fins d'orientations nationales est désormais ouverte aux juges des enfants.

Les modalités d'application de ce mécanisme ont été précisées par le décret du 24 juin 2016¹² et l'arrêté du 28 juin 2016¹³.

Il ressort des dispositions des articles R. 221-13 et R. 221-14 du CASF, créés par le décret du 24 juin 2016, que les présidents de conseils départementaux sont tenus de transmettre à la cellule nationale les informations relatives au nombre de mineurs pris en charge au 31 décembre de l'année précédente, au plus tard le 31 mars de l'année en cours. À défaut de transmission dans les délais, le nombre retenu est fixé à zéro.

¹¹ Suite à la demande de l'élaboration de la loi, une circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 a confié aux préfets un rôle de chef de file et de coordination des services déconcentrés de l'Etat (services sous l'autorité du préfet de département, agences de l'éducation nationale, services de l'éducation nationale) au soutien des départements, au cours de l'évaluation et de la prise en charge des MNA. Réf. : circulaire interministérielle n° NOR : JUSF1602101C 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.

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

¹³ Arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif à l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

La clé de répartition calculée sur la base de ces informations est rendue publique au plus tard le 15 avril de chaque année¹⁴. Elle prend en compte à la fois la population de 19 ans et moins du département et l'écart observé au 31 décembre de l'année précédente entre le nombre de mineurs effectivement confiés au département et le nombre qui aurait résulté d'une répartition purement proportionnelle à la population des moins de 19 ans¹⁵.

L'arrêté du 28 juin précise que seuls les départements de métropole participent au dispositif de répartition.

Cet arrêté mentionne en outre la cellule nationale créée par la circulaire du 31 mai 2013 et précise qu'elle est placée sous l'autorité de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse.

L'article R. 221-15 prévoit par ailleurs la mise en place d'un comité de suivi piloté par le ministre de la justice. L'arrêté du 23 septembre 2016 précise le rôle, la composition et les règles de fonctionnement du comité de suivi national.

La dépêche du ministère de la justice du 11 juillet 2016¹⁶ rappelle le champ d'application du dispositif national et définit ainsi la notion de MNA : « il s'agit soit d'un mineur entré sur le territoire français sans être accompagné d'un adulte et privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, soit d'un mineur laissé seul sur le territoire français. La privation de la protection de la famille s'entend comme le fait de ne pas être sous la responsabilité, de droit ou de fait, d'un majeur susceptible d'exercer durablement les attributs de l'autorité parentale. »

1.1.2 L'accueil provisoire d'urgence et l'évaluation des MNA

Le décret du 24 juin 2016 précité insère de nouvelles dispositions relatives à l'accueil d'urgence des personnes se présentant comme MNA et leur évaluation sous l'autorité du président du conseil départemental (PCD). En l'état des textes, la mise à l'abri et l'évaluation sont concomitantes.

L'article R.221-11 du CASF prévoit que le PCD du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un **accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours**, à compter du premier jour de sa prise en charge.

Au cours de la période d'accueil provisoire d'urgence, le PCD procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de cette personne, au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement. Cette évaluation s'appuie sur trois éléments :

- des entretiens conduits par des professionnels dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire et dans une langue comprise par l'intéressé ;
- le concours du préfet de département sur demande du PCD pour vérifier l'authenticité des documents d'identification détenus par la personne ;
- le concours de l'autorité judiciaire, s'il y a lieu, dans le cadre de l'article 388 du code civil, encadrant les conditions de recours aux examens radiologiques d'âge.

¹⁴ Pour l'année 2017, est en vigueur la décision du 11 avril 2017 fixant pour l'année 2017 les proportions des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de la famille au JORF n°0089 du 14 avril 2017.

¹⁵ Le critère d'éloignement géographique prévu dans la loi n'est pas repris dans le décret du 24 juin 2016.

¹⁶ Dépêche conjointe DACG-DPJJ-DACS du 11 juillet 2016 sur l'application des dispositions de l'article 375-5 du code civil et de l'article L.221-2-2 du CASF

Dans tous les cas, le PCD saisit le procureur de la République dans le délai de 5 jours. L'accueil provisoire d'urgence se prolonge jusqu'à la décision de l'autorité judiciaire, même au-delà des cinq jours financés par l'Etat si l'évaluation n'est pas terminée.

Si le PCD estime que la situation de la personne se déclarant mineur non accompagné ne justifie pas la saisine de l'autorité judiciaire, il lui notifie une décision de refus de prise en charge.

Les modalités de l'évaluation ont été définies dans un référentiel national fixé par arrêté du 17 novembre 2016.

L'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement familial est réalisée par les services du département ou par tout service du secteur public ou associatif auquel la mission a été déléguée par le PCD. Elle est réalisée, aux termes de l'arrêté précité, dans « une démarche empreinte de neutralité et de bienveillance ».

La personne est considérée comme isolée lorsque aucune personne majeure n'en est responsable légalement sur le territoire national ou ne la prend effectivement en charge et ne montre sa volonté de se voir durablement confier l'enfant, notamment en saisissant le juge compétent.

L'entretien d'évaluation porte *a minima* sur six points : l'état civil, la composition familiale, la présentation des conditions de vie dans le pays d'origine, l'exposé des motifs de départ et la présentation du parcours migratoire, les conditions de vie depuis l'arrivée en France et le projet de la personne.

L'évaluateur rend un avis motivé quant à la minorité ou à la majorité et au caractère d'isolement familial ou non de la personne. Il transmet le rapport d'évaluation et son avis motivé au PCD qui déterminera si des investigations complémentaires sont nécessaires (vérifications documentaires par les services de police ou examens médicaux par l'autorité judiciaire).

Lorsque la personne est évaluée mineure privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, le PCD saisit l'autorité judiciaire aux fins d'assistance éducative.

Dans le cas contraire, le PCD a l'obligation de lui notifier une décision motivée de refus de prise en charge mentionnant les voies et délais de recours applicables ainsi que les droits reconnus aux personnes majeures en matière d'hébergement d'urgence, d'aide médicale, de demande d'asile ou de titre de séjour.

1.1.3 Le soutien financier de l'Etat

Le décret du 24 juin 2016, précité, encadre la participation de l'Etat au financement de la mise à l'abri et de l'évaluation des MNA. Il introduit au CASF un article R. 221-12 aux termes duquel le comité de gestion du Fonds national de financement de la protection de l'enfance définit les modalités de remboursement forfaitaire, par jour et par personne prise en charge, des dépenses relatives à la phase de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, engagées par les départements dans la limite des cinq jours mentionnés à l'article R. 221-11.

1.1.4 La saisine de l'autorité judiciaire

A l'issue de la phase d'évaluation, si la minorité et l'isolement sont reconnus, le mineur reste sous la protection administrative du PCD dans l'attente de bénéficier d'une ordonnance de placement provisoire.

Le procureur de la République saisit la cellule M-MNA qui lui indique, dans un délai de 24 heures, si le mineur est maintenu dans le département ou s'il est orienté dans un autre lieu.

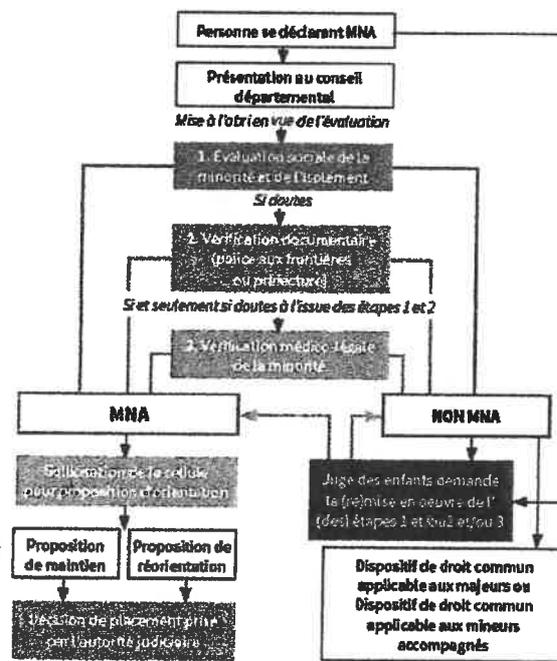
Si le mineur est maintenu dans le département, le parquet prend une ordonnance de placement provisoire (OPP) et saisit le juge des enfants dans les 8 jours à compter de cette décision.

Si le mineur est orienté dans un autre département, le procureur prend une OPP confiant le mineur au PCD compétent et se dessaisit auprès du procureur de la République territorialement compétent qui saisira à son tour le juge des enfants.

Par ailleurs, le juge des enfants peut également être saisi à tout moment par le jeune qui se présente devant lui, soit directement, soit après un refus de prise en charge, sur le fondement de l'article 375 du code civil.

Dans le cas où il n'a pas déjà été évalué, le juge des enfants renvoie la personne vers le département ou le service en charge de l'évaluation. Il peut alors prendre une OPP pendant le temps de l'évaluation.

PROCÉDURE D'ÉVALUATION DE LA MINORITÉ ET DE L'ISOLEMENT



- Mise en œuvre par l'autorité judiciaire (AJ)
- Mise en œuvre par le conseil départemental (CD)
- Selon le cas mis en œuvre par le CD ou l'AJ
- Saisine du juge des enfants par le jeune (directe ou suite à un refus du CD)

Source : plaquette de présentation de la M-MNA

1.2 Des arrivées en forte augmentation

1.2.1 Les arrivées sur le territoire français

L'arrivée de mineurs isolés étrangers sur le territoire français n'est pas nouvelle. Les premières arrivées spontanées ont été observées par les autorités publiques au cours des années 1990, notamment vers Paris, la Seine-Saint-Denis ou les Bouches-du-Rhône¹⁷. Toutefois, la période récente se caractérise par un changement d'échelle, ~~avec un triplement des arrivées recensées entre 2014 et 2017~~.

En dépit d'outils statistiques insuffisants, le premier constat dressé par la mission est celui d'une augmentation très significative des flux d'arrivée au cours des trois dernières années, avec une forte accélération depuis l'été 2017.

Les arrivées de jeunes se présentant comme MNA sur le territoire sont appréhendées indirectement, via trois sources d'information :

- des enquêtes effectuées par l'ADF auprès des départements ;
- les données de l'agence des services de paiement (ASP) ;
- la base de données « @MNA » de la mission « mineurs non accompagnés » (M-MNA), rattachée à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse¹⁸.

1.2.1.1 Les enquêtes effectuées par l'ADF

Dans le cadre de la mission d'expertise bipartite, une enquête flash a été lancée en janvier 2018 par l'ADF auprès de ses adhérents. Cette enquête conduit à estimer à plus de ~~50 000 le nombre d'évaluations de la minorité et de l'isolement effectuées par les départements en 2017~~¹⁹. La précédente enquête flash, réalisé en janvier 2017, faisait état de 25 000 évaluations déclarées par les départements au cours de l'année 2016. On assisterait donc à un doublement des évaluations réalisées en une année.

Ces 50 000 évaluations incluent pour partie des réévaluations, sans qu'il soit possible de les quantifier - jeunes réévalués par le département d'accueil et jeunes se présentant à l'évaluation dans plusieurs départements successifs.

1.2.1.2 Les données de l'ASP

A. Les demandes de remboursement

Ces données retracent le nombre de demandes de remboursement adressées par les conseils départementaux à l'ASP, à la suite des évaluations et aux mises à l'abri qu'ils ont effectuées. Elles fournissent une vision rétrospective du nombre d'évaluations et de mises à l'abri trimestrielles dans chaque département, mais ne sont disponibles qu'avec un délai de plusieurs mois, compte tenu des demandes échelonnées qui lui sont transmises :

- 2015 : 15 013 demandes de remboursement reçues ;
- 2016 : 21 471 demandes de remboursement reçues ;

Les données 2017 disponibles (18 524 demandes de remboursement reçues) ne concernent que le premier semestre, moins marqué par l'augmentation des flux.

¹⁷ Cf. rapport de la sénatrice Isabelle DEBRE, *op. cit.*

¹⁸ La M-MNA recense depuis le 1er juin 2013 le nombre de jeunes évalués mineurs admis à l'ASE.

¹⁹ A la date du 6 février 2018, 63 départements avaient répondu, faisant état de 49 154 évaluations réalisées au cours de l'année 2017.

B. Les évaluations de minorité

Parmi les jeunes évalués, un peu plus de la moitié sont des mineurs. Ainsi, en 2016, sur l'ensemble des jeunes évalués et déclarés dans la base de l'ASP, 52 % figurent comme ayant été évalués mineurs et isolés. Les données partielles 2017 de l'ASP font état d'un taux de mineurs de 56 %.

Ce taux n'est qu'une estimation. En effet, certains demandeurs considérés comme manifestement adultes sont immédiatement réorientés vers les dispositifs de droit commun sans être déclarés dans la base ASP. De plus, un même jeune peut se présenter dans différents départements pour être évalué. Enfin, selon la M-MNA, certains départements ne formulent des demandes de remboursement que lorsque la personne est évaluée mineure.

Surtout, ce taux ne tient pas compte des décisions prises par les juges des ts à la suite d'une saisine directe par le jeune sur le fondement de l'article 375 du code de procédure civile.

A cet égard, le Conseil national des Barreaux (CNB) a indiqué à la mission que parmi l'ensemble des recours judiciaires examinés en 2016 et 2017 à Paris, un jugement sur deux avait infirmé l'évaluation initiale et ordonné une admission à l'ASE (jugements en première instance et en appel).

1.2.1.3 Les données de la DPJJ

Selon les chiffres de la base @MNA, 14 908 nouveaux mineurs non accompagnés ont été confiés aux départements sur décision judiciaire en 2017²⁰. L'évolution depuis 2014 est retracée ci-après. Ces chiffres n'intègrent que les jeunes effectivement évalués mineurs ayant fait l'objet d'une décision judiciaire de protection.

- 5 033 MNA confiés aux départements sur décision judiciaire en 2014 ;
- 5 990 MNA confiés aux départements sur décision judiciaire en 2015 ;
- 8 054 MNA confiés aux départements sur décision judiciaire en 2016 ;
- 14 908 MNA confiés aux départements sur décision judiciaire en 2017.

Le nombre de MNA intégrant les dispositifs de protection de l'enfance a donc triplé entre 2014 et 2017, avec une forte accélération entre 2016 et 2017 (+ 85 %).

Certains mineurs isolés étrangers présents sur le territoire métropolitain échappent au dispositif d'évaluation et de protection : jeunes filles nigérianes victimes de traite des êtres humains se disant souvent majeures, jeunes en errance autour de Calais et cherchant à rejoindre la Grande Bretagne. Ces personnes ne demandent généralement pas de protection et, lorsqu'elles sont prises en charge, nécessitent un travail d'accompagnement important.

²⁰ L'origine de ces décisions est la suivante : décisions prises suite à une sollicitation de la cellule par le parquet : 12 039 ; décisions prises suite à une sollicitation de la cellule par le juge des enfants : 183 ; ordonnances de placement provisoire (OPP) directes ou jugement en assistance éducative du juge des enfants : 1 868 ; OPP directes du parquet : 664 ; jugements de tutelle : 112 ; décisions de cour d'appel : 42.

Par ailleurs, il n'existe aucune statistique sur le nombre de mineurs faisant l'objet d'une procédure pénale. L'augmentation récente du nombre de MNA impliqués dans des affaires pénales et détenus est néanmoins constatée par l'ensemble des procureurs de la République²¹. Il s'agit notamment de jeunes en errance, originaires du Maghreb (Maroc et Algérie). La plupart de ces jeunes sont déjà en difficulté dans leur pays d'origine, en rupture avec leur famille. Ils seraient actionnés par des réseaux pour commettre des vols ou des trafics de stupéfiants tout en étant pris dans des problématiques d'addictions. Ces situations sont identifiées dans les grandes métropoles, notamment Paris, Marseille, Montpellier, Lille, Lyon, Nantes et Rennes. Ces jeunes, difficiles d'approche, ne sont pris en charge ni par les services de la PJJ, ni par les conseils départementaux.

1.2.2 Un mouvement d'ampleur européenne et internationale

Pour le Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations Unies, les mineurs non accompagnés sont un phénomène mondial. Il a atteint en 2015, pour les seuls demandeurs d'asile, 98 400 personnes.

La mission a rencontré la direction générale de la migration et des affaires intérieures de la Commission européenne (DG HOME). Selon Eurostat, le nombre de mineurs étrangers isolés ne demandant pas l'asile n'est pas comptabilisé à l'échelle de l'Union européenne. Ceux qui forment une demande d'asile s'élevaient en 2016 à 63 300 mineurs, étant passé de plus de 23 000 en 2014 à 88 300 en 2015.

Selon une estimation de la Commission européenne, le nombre de MNA se trouvant dans l'UE et ne demandant pas l'asile était supérieur à 8500 en 2013 soit avant la vague migratoire de 2015-2016. En 2016, le ministère italien de l'intérieur avait recensé 25 846 mineurs non accompagnés arrivant en bateau sur les côtes italiennes, le double de l'année précédente (environ 13 000). Pour la seule année 2017, 17 500 mineurs non accompagnés étaient recensés en Italie, 4500 en Espagne, 3300 en Grèce. La Suède a vu le nombre de mineurs non accompagnés évoluer de 35 000 en 2015 à plus de 45 000 en 2016. Aucune collecte d'information spécifique n'a cependant été réalisée par Eurostat, en raison notamment de l'hétérogénéité des modalités de recensement propres à chaque Etat membre. Seules deux études examinent spécifiquement la question des mineurs non accompagnés dans les Etats membres mais elles sont antérieures à la vague migratoire de 2016²².

L'examen comparatif dans les pays voisins de la France - Allemagne, Belgique, Espagne, Italie²³ - montre que tous sont concernés par cette question du fait de sa croissance rapide et de son ampleur. Des dispositions spécifiques s'appliquent qui ont pour objet de protéger les mineurs contre des mesures d'expulsion ou de rétention et de leur réserver des structures d'accueil adaptées.

²¹ Cf. Rapport annuel du ministère public 2016.

²² Commission européenne « *European Migration Network Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014 Policies, data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway Synthesis Report: May 2015* » ; *de ciblée 2014 politiques, pratiques et données statistiques sur les mineurs isolés étrangers en 2014* novembre 2014 établie par le point de contact français du Réseau européen des migrations.

²³ Commission européenne « *European Migration Network Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014 Policies, data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway Synthesis Report : May 2015* » ; *ciblée 2014 politiques, pratiques et données statistiques sur les mineurs isolés étrangers en 2014* établie par le point de contact français du Réseau européen des migrations - novembre 2014.

Aux États-Unis²⁴, jusqu'en 2014, le nombre de mineurs étrangers isolés n'a cessé d'augmenter essentiellement de jeunes venant d'Amérique centrale, pour atteindre 68 500 enfants non accompagnés appréhendés par les patrouilles frontalières. Face à cette situation, qualifiée de crise humanitaire, l'administration Obama avait adopté un certain nombre de mesures pour assurer l'accueil des enfants, en leur garantissant une place dans un refuge afin qu'ils puissent être logés, nourris et mis hors de danger en attendant la décision des autorités relative à leur entrée aux États-Unis ou à leur retour dans le pays d'origine. Parallèlement, une information était donnée aux familles des pays d'Amérique centrale afin de les dissuader de laisser partir leurs enfants. Enfin, le programme DACA²⁵ a été institué par un décret du Président Obama en juin 2012, avec pour finalité de régulariser la situation de centaines de milliers de jeunes arrivés illégalement sur le territoire américain en leur octroyant un permis de séjour et de travail temporaire renouvelable tous les deux ans. Sous certaines conditions²⁶ les jeunes inscrits à l'école, possédant un diplôme équivalent au bac ou engagés dans l'armée, peuvent bénéficier de ce programme. Les bénéficiaires, de l'ordre de 800.000, sont connus sous le nom de *Dreamers*²⁷.

1.3 Le profil des MNA

1.3.1 Caractéristiques sociodémographiques

En France, les MNA sont à 95 % des garçons, âgés pour 84 % d'entre eux de 15 à 17 ans²⁸. Il convient de noter que la part de filles, qui était encore de 20 % en 2001, a nettement diminué au fil du temps.

S'agissant de l'origine géographique des MNA, celle-ci s'est fortement modifiée.

La mission d'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers réalisée en 2014 avait constaté qu'au début des années 2000, les jeunes Roumains et les Chinois comptaient parmi les premières nationalités représentées, alors qu'ils avaient quasiment disparu des statistiques par nationalité des mineurs MIE confiés à l'ASE depuis le 1^{er} juin 2013.

Sur la période récente, les pays d'Afrique subsaharienne francophone dominent très largement. En 2017, trois pays représentaient plus de 60 % des arrivants : la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Mali.

En revanche, moins de 5 % des MNA arrivés en France en 2017 étaient originaires d'Afghanistan alors que les jeunes Afghans représentent à l'échelle européenne plus de 50 % des MNA²⁹.

Le tableau ci-dessous récapitule les dix principaux pays d'origine des 14 908 MNA ayant été confiés en 2017 aux départements. Pour mémoire sont mentionnés les données des années antérieures³⁰.

²⁴ Faute de ratification, les États-Unis ne sont pas liés par les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée par les Nations Unies le 20 Novembre 1989.

²⁵ *Deferred Action for Childhood Arrival*. Voir annexe XXX.

²⁶ Trois conditions cumulatives sont requises : être arrivé avant l'âge de 16 ans, avoir été présents continuellement depuis 2007 sur le territoire et être titulaire d'un casier judiciaire vierge de toute condamnation grave.

²⁷ Le 5 septembre 2017, le Président Trump a décidé d'abroger le programme DACA. La suppression du programme sera effective le 5 mars 2018. D'ici là, le président américain a demandé au Congrès de trouver une solution pour ces jeunes et d'éventuellement légiférer sur le statut des *Dreamers*.

²⁸ Chiffres M-MNA 2016.

²⁹ En 2015, 51% des demandeurs d'asile considérés comme mineurs non accompagnés dans l'UE étaient Afghans. Source : EUROSTAT

..... les dix nationalités les plus représentées en 2017. Pour les années antérieures [31]
..... elles appartenait aux dix nationalités les plus représentées.

No Nat des mineurs isolés

en France

Mission en charge des mineurs isolés

Pays d'origine	Nbre de MNA confiés du 1.06.2013 au 31.05.2014	Nbre de MNA confiés du 1.06.2014 au 31.12.2014	Nbre de MNA confiés en 2015	Nbre de MNA confiés en 2016	Nbre de MNA confiés en 2017	Pourcentage sur les 14908 MNA confiés en 2017
Guinée	627	1015	679	1431	4269	28,6 %
Côte d'Ivoire	-	-	416	898	2514	16,9 %
Mali	612	1657	1528	1316	2397	16,1 %
Afghanistan	99	188	311	519	720	4,8 %
Albanie	267	455	330	393	619	4,1 %
Bangladesh	278	411	203	90	577	3,9 %
Algérie	179	320	210	56	483	3,2 %
Cameroun	-	-	-	43	375	2,5 %
Pakistan	198	321	378	85	363	2,4 %
Maroc	184	271	115	-	301	2 %

Source : PJJ - mission M-MNA

Cinq profils de MNA peuvent être dégagés en reprenant la typologie établie par Angéline Etiemble³¹ : les « exilés », qui fuient une région en guerre ou des persécutions et sont souvent demandeurs d'asile, les « mandatés », envoyés par leurs parents pour suivre des études ou travailler et envoyer de l'argent à leur famille, les « exploités », victimes de traite des êtres humains, les « fugueurs », en rupture avec leur famille ou leur environnement et les « errants », déjà en situation d'errance dans leurs pays.

L'origine géographique des MNA suggère que le facteur économique et linguistique joue un rôle important dans les motifs qui conduisent un jeune à s'exiler pour rejoindre la France. A l'inverse, les motifs politiques (guerre, insécurité, persécutions...) semblent moins prégnants. La mission n'a pas eu connaissance d'étude qualitative conduite récemment en France auprès des MNA pour caractériser finement les motifs à l'origine du départ.

Néanmoins, UNICEF a publié en juin 2017 une étude³² sur le sujet, dont il ressort que 75 % des jeunes interrogés ont pris la décision de migrer de façon individuelle, sans prévenir leurs parents. Un tiers des jeunes interrogés sont partis en raison de violences ou de difficultés chez eux et/ou avec leur famille. Les raisons de départ sont multiples et souvent cumulatives (formes de violence, manque de moyens de subsistance, services publics limités). La plupart des jeunes interrogés affirment n'avoir personne pour s'occuper d'eux dans leur pays d'origine à la suite de la mort d'un parent, ou du remariage de l'un des deux parents.

Les interlocuteurs de la mission ont unanimement reconnu l'existence de filières pour acheminer les jeunes sur le territoire national, à différents points du parcours migratoire et jusqu'à leur arrivée dans les services d'évaluation. Le démantèlement de ces réseaux reste très difficile en l'absence d'éléments suffisants pour ouvrir des enquêtes pénales et identifier les auteurs.

ance - Quest'us DPM- 2002
Iren on the move in Italy and Greece, juin 2017.

IGA, IGAS, IGJ et ADF

Mission bi-partite de réflexion sur les mineurs non accompagnés

1.3.2 Une tendance au rajeunissement au cours de la période récente

Parmi les jeunes effectivement évalués mineurs, on observe une part croissante d'adolescents se disant âgés de moins de 15 ans. Ce rajeunissement de l'âge moyen déclaré à l'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance est confirmé par la M-MNA : la part des enfants âgés de 15 ans ou moins est ainsi passée de 37 % en 2015 à 42 % en 2016.

Selon plusieurs évaluateurs et acteurs associatifs rencontrés par la mission, ce rajeunissement traduirait une adaptation de la demande au cadre juridique français, notamment du fait de la délivrance de plein droit d'une carte de séjour pour les étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance avant l'âge de 16 ans³³.

1.4 Les difficultés relevées au niveau de la mise à l'abri

1.4.1 Une saturation des capacités d'accueil

Les départements les plus exposés sont confrontés à une saturation chronique des capacités de mise à l'abri et se transforment en « 115 jeunes », devant sans cesse et dans l'urgence, ouvrir de nouvelles places d'accueil pour faire face aux prises en charge.

Ainsi, le département du Nord, dans lequel la mission s'est déplacée, a dû, en fin d'année 2017, solliciter les villes de Lille et de Dunkerque afin de pouvoir obtenir la mise à disposition de locaux permettant l'accueil de jeunes en urgence à la suite de l'arrivée de plus de 50 jeunes en l'espace de quelques jours.

1.4.2 Des coûts mal compensés

2020
Du fait de la durée réelle de l'évaluation et de la mise à l'abri, les dépenses réelles supportées par de nombreux départements sont très supérieures au remboursement forfaitaire maximal de 250 euros versé par l'Etat³⁴. Selon l'ADF, cette dépense est estimée à 250 euros en 2016. Dans la loi de finances pour 2018, les crédits inscrits sur le programme 304 (« inclusion sociale et protection des personnes ») s'élèvent à 250 millions d'euros.

Cette charge constitue d'autant plus un point de crispation que les départements supportent en réalité des délais qui sont pour partie imputables aux services de l'Etat.

1.4.3 Une mise à l'abri parfois non effective

Le rapport sénatorial précité relevait deux types de situation : d'une part, une absence de prise en charge de certains jeunes dès l'entrée du dispositif sans notification écrite, dans des départements confrontés à des flux importants ; d'autre part, une absence de mise à l'abri concernant des jeunes dont l'évaluation est prévue, mais à qui aucune solution d'hébergement ne peut être proposée, dans l'attente de cette évaluation, du fait de la saturation des dispositifs d'accueil.

Lors de ses investigations, la mission a relevé plusieurs cas de figure distincts :

- une mise à l'abri, dès l'arrivée du jeune, dans une structure de l'ASE ;

³³ Cf. article L.313-11-2° bis du CESEDA : « Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " est délivrée de plein droit à l'étranger dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire ou entrant dans les prévisions de l'article L. 311-3, qui a été confié, depuis qu'il a atteint au plus l'âge de seize ans, au service de l'aide sociale à l'enfance et sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de la formation, de la nature et de la durée de la formation, de la situation de la personne et de l'avis de la structure d'accueil où elle est accueillie, de la possibilité pour la personne de rejoindre avec la famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil où elle est accueillie, de la possibilité pour la personne de rejoindre la société française. La condition prévue à l'article L. 313-2 n'est pas exigée. »

³⁴ 250 euros.

- une mise à l'abri systématique à l'hôtel et une orientation ciblée des jeunes les plus vulnérables vers des structures de l'ASE ;
- une absence de mise à l'abri récurrente d'une partie des jeunes pendant plusieurs semaines dans l'attente de l'évaluation ;
- une absence de mise à l'abri résiduelle de quelques jeunes du fait de la saturation des capacités hôtelières de la ville-centre ;
- une absence de mise à l'abri des personnes considérées comme manifestement adultes, réorientées vers les dispositifs de droit commun, sans notification écrite.

En l'absence de remontées d'informations consolidées, la proportion nationale des jeunes mis à l'abri parmi les jeunes se présentant à l'évaluation n'est pas connue.

1.4.4 Une prise en charge hétérogène

Confrontés aux flux et à leur imprévisibilité, certains départements mettent les jeunes à l'abri dans des structures habilitées au titre de l'aide sociale à l'enfance, d'autres ont recours à un hébergement hôtelier (avec ou sans suivi éducatif, avec ou sans veilleur de nuit). La plupart d'entre eux adaptent les modalités d'accueil en fonction des disponibilités et du profil des jeunes. Le recours massif aux nuitées d'hôtel³⁵ est, de l'avis même des départements, insatisfaisant, même s'ils s'efforcent de l'éviter pour les jeunes les plus vulnérables et de les faire admettre rapidement à l'ASE (filles, enfants ou pré-adolescents, victimes de traite...).

En matière de délivrance de repas, l'hétérogénéité est également grande, depuis la délivrance de titres restaurants jusqu'à l'accès à des restaurations collectives avec une présence éducative.

Ainsi dans le département d'Ille-et-Vilaine, les jeunes qui sont systématiquement hébergés en chambre d'hôtel, disposent de cartes d'accès dans les restaurants universitaires la semaine et de titres-restaurants pour les repas du week-end. Ils se présentent le lundi matin pour recevoir de nouveaux bons de repas.

1.4.5 L'absence de mise à l'abri durant les recours judiciaires

Alors que les demandeurs d'asile voient leur hébergement maintenu durant l'examen du recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), les jeunes qui ne sont pas évalués mineurs et qui saisissent le juge des enfants ne sont pas, sauf exception, maintenus à l'abri. Compte tenu des délais de jugement, ils peuvent passer plusieurs mois à la rue dans l'attente d'une décision de justice.

1.5 Les problèmes rencontrés au niveau de l'évaluation

1.5.1 Une concentration des arrivées dans certains départements

Comme le relève la M-MNA, « les flux d'arrivées se concentrent majoritairement sur les départements frontaliers, principalement ceux qui comprennent des villes à forte densité, ainsi que ceux du littoral abritant une zone portuaire importante et d'Île-de-France »³⁶.

³⁵ Sc' d'information du Sénat, précité : « l'hébergement hôtelier est aujourd'hui la principale ». Cette appréciation a été corroborée localement par les investigations de la mission. M-MNA pour l'année 2016

Ainsi, en 2016, dix départements ont concentré à eux seuls 52 % des évaluations nationales. A l'inverse, six départements avaient effectué moins de dix évaluations dans l'année³⁷.

La difficulté à absorber les flux d'arrivées est également signifiée par certains départements non frontaliers à forte dominante rurale.

1.5.2 Des difficultés à faire face aux flux

Dans un contexte où la protection de l'enfance permet d'accéder à une prise en charge et de se maintenir légalement sur le territoire français, le dispositif français de protection de l'enfance exerce une attraction logique pour des jeunes migrants ayant quitté leur pays à la recherche d'un avenir meilleur.

Pour les départements confrontés à des flux d'arrivées importants, l'engorgement des équipes d'évaluation conduit à un allongement du recueil provisoire bien au-delà du délai de cinq jours. Ainsi, selon les estimations de l'ADF, la durée moyenne d'évaluation était de 40 jours en novembre 2017, avec des pics à 180 jours dans certains départements.

Lorsque des investigations sont nécessaires, la durée de cinq jours est toujours trop courte pour mener à bien l'évaluation de l'isolement et de la minorité. L'augmentation du flux constitue la principale cause de cet allongement de la durée de l'évaluation.

Ce délai est d'autant plus difficile à tenir que les départements n'ont la maîtrise que de l'évaluation sociale. Ils sont, en réalité, tributaires des services de l'Etat pour l'ensemble des vérifications relatives à l'évaluation de la minorité :

- les CD ne disposent pas en interne de leviers leur permettant de reconstituer l'état-civil des jeunes dépourvus de documents, ce qui nécessite des contacts avec les autorités des pays d'origine ;
- le contrôle de la fraude documentaire relève du ministère de l'Intérieur : les saisines de la police aux frontières (PAF) ont doublé entre le 1^{er} semestre 2016 et le 1^{er} semestre 2017, avec des délais de réponses très variables selon les départements (d'un jour à 60 jours) ;
- les investigations médicales complémentaires (examens d'âge osseux), bien que subsidiaires, sont tributaires de la disponibilité des unités médico-judiciaires (UMJ). Ainsi, à l'UMJ de Paris, il a été indiqué à la mission que les rendez-vous pour procéder à des examens d'âge étaient pris dans un délai de trois à quatre mois, tandis que l'unité de Versailles arrive à assumer dans un délai de l'ordre d'une semaine l'ensemble des examens médicaux nécessaires, en raison d'une collaboration étroite avec le centre hospitalier Mignot au Chesnay.

1.5.3 L'hétérogénéité des évaluations

L'évaluation semble mise en œuvre de manière très hétérogène d'un département à l'autre s'agissant du nombre et de la durée des entretiens, du recours éventuel à l'interprétariat, de la nature des investigations sur l'identité et le contrôle documentaire.

2017 (données 2016).

Février 2018

IGA, IGAS, I

Mission bi-partite de réflexion sur les mineurs non accompagnés

La pertinence des étapes d'évaluation définies par l'arrêté du 17 novembre 2016 n'est pas contestée mais son appropriation reste de toute évidence insuffisante. En témoigne la dispersion du taux de reconnaissance de minorité qui, selon les données de l'ASP pour le premier semestre 2017, varierait de 9 % à 100 % selon les départements.

Cette hétérogénéité est préjudiciable à l'égalité de traitement des jeunes.

1.5.4 Des pratiques qui perturbent la régulation nationale

Selon plusieurs interlocuteurs de la mission, trois phénomènes, non quantifiés, perturbent la régulation nationale.

Certains départements, confrontés à des flux d'arrivée importants, peuvent avoir tendance à évaluer plus facilement les jeunes comme mineurs afin qu'ils soient accueillis au plus vite par la M-MNA vers un département d'accueil.

D'autres départements réévaluent les jeunes qui leur sont adressés par la M-MNA parce qu'ils n'ont pas toujours confiance dans la qualité de l'évaluation faite précédemment.

Enfin, des jeunes évalués majeurs dans un département sont susceptibles de solliciter une nouvelle évaluation dans un autre département.

1.5.5 Des recours judiciaires en augmentation

Le nombre de saisines directes des juges des enfants, après un refus d'admission à l'ASE est actuellement en forte croissance, selon les informations recueillies par la mission lors de ses auditions. Le dispositif statistique en place pour suivre l'activité des juges des enfants en assistance éducative ne permet pas cependant d'identifier et de distinguer les requêtes liées à un refus d'admission à l'ASE des autres requêtes.

Des éléments recueillis sur la cour d'appel de Paris montrent cette évolution. En 2015, le tribunal pour enfants avait été saisi de 491 requêtes (dont 216 à l'initiative du parquet), de 743 en 2016 (dont 408 par le parquet) et, au 30 novembre 2017 de 859 (dont 719 par le parquet).

De manière empirique, alors que le dispositif d'évaluation du département de Paris a reçu environ 7 000 jeunes en 2017, qui pour un tiers d'entre eux ont été déclarés mineurs, 4700 environ seraient donc susceptibles d'effectuer un recours et de saisir le juge des enfants. Pendant la même période, moins d'un millier a effectué un tel recours, soit un peu moins de 20 %³⁸. Parmi ceux-ci la moitié ont été déclarés mineurs au terme du processus judiciaire (première instance et appel). Cette estimation, à prendre avec prudence, illustre l'évolution tendancielle des recours.

Cette judiciarisation croissante peut s'interpréter comme un manque de confiance des acteurs dans la fiabilité des évaluations.

Les jeunes qui ne sont pas reconnus mineurs dans un département peuvent saisir le juge des enfants d'

Le développement d'un contentieux de la majorité aboutit à des résultats largement imprévisibles. Il met à l'épreuve les juges qui n'ont d'autres outils que les examens d'âge physiologique et les vérifications documentaires. Ces dernières apportent des facteurs objectifs alors même que les examens médicaux d'âge, en raison de leur marge d'incertitude, les rend largement inopérants pour statuer avec précision sur la minorité, seul titre de compétence du juge des enfants. Le juge doit alors apprécier en fonction d'un faisceau d'indices comme l'exige la loi, et donc à une forte individualisation de sa réponse, ce qui n'est pas toujours bien compris par les départements qui ont à faire face, de leur côté, à des problématiques de gestion de flux.

Seules la fiabilisation et la standardisation de l'évaluation sur tout le territoire sont susceptibles de désamorcer ce mouvement de judiciarisation.

1.5.6 Les limites du dispositif pour les jeunes

Du point de vue des droits des mineurs étrangers isolés à être protégés, le système actuel d'évaluation et de mise à l'abri est insatisfaisant.

En effet, les différences de traitement d'un département à l'autre peuvent avoir des conséquences lourdes sur leur devenir : selon le point du territoire national où il se présente, le même jeune sera ou non mis à l'abri, sera évalué tantôt mineur tantôt majeur, bénéficiera ou non d'une prise en charge sanitaire, sera admis ou non à l'ASE³⁹. La dispersion extrême des taux de reconnaissance de minorité d'un département à l'autre suggère des disparités de pratiques importantes. La crainte de décisions erronées n'est pas infondée.

Les jeunes ne bénéficient pas systématiquement d'un accompagnateur pendant les entretiens, contrairement aux demandeurs d'asile.

L'information sur la demande d'asile apparaît largement perfectible : en 2017, moins de 500 MNA avaient effectué une demande d'asile⁴⁰. La désignation d'administrateurs ad hoc est encore très peu développée, à la fois au stade de la mise à l'abri et de la prise en charge à l'ASE.

Les jeunes n'ont pas accès au rapport d'évaluation.

La prise en charge sanitaire est insuffisante durant la phase d'évaluation, avec, sauf exception, une quasi absence de prise en charge des psychos-traumatismes. Les bilans de santé ne sont pas systématiques ; l'ouverture de droits à la CMUC ou à l'AME durant la phase d'évaluation est rare.

Enfin, pour les jeunes effectivement mineurs, l'allongement de l'évaluation retarde d'autant la prise en charge dans le droit commun de l'ASE.

A cet égard, lors des auditions effectuées par la mission, des associations gestionnaires de MECS ont déploré que des jeunes leur arrivent de plus en plus « abîmés », avec souvent des parcours de rue de plusieurs mois, et des problèmes de santé parfois aigus.

³⁹ Il est souligné par les CD que certains jeunes se présentent dans un département en connaissant l'adresse, les pratiques et le fonctionnement de l'ASE, voire disposent des coordonnées des travailleurs sociaux.

⁴⁰ OFPRA pour 2016 : 474 mineurs isolés ont demandé une protection à la France en 2013.

Les MNA impliqués dans des affaires pénales sont fréquemment dépourvus de documents d'identité et ne font pas toujours l'objet d'une évaluation administrative. Par ailleurs, ils ont fréquemment recours à des alias. Dans nombre de situations, ces jeunes ne sont pas demandeurs de protection et ils deviennent visibles lorsqu'ils commettent une infraction. Lors de leur garde à vue, se déclarant mineurs, ils font l'objet d'une évaluation d'âge pratiquée par une UMJ. Ainsi l'UMJ de l'Hôtel Dieu à Paris a pratiqué en 2015 (dernières données disponibles) 2 324 examens d'âge en matière pénale alors que la même année, elle n'en pratiquait que 411 en matière d'assistance éducative. Cette proportion est constante depuis plusieurs années.

Les services de la PJJ comme certaines associations relèvent que ces jeunes font fréquemment l'objet d'un mandat de dépôt mais qu'il n'existe pas d'articulation entre les établissements pénitentiaires et les dispositifs d'évaluation, ce qui conduit fréquemment à remettre à la rue ces jeunes à leur sortie de détention.

Lors des auditions effectuées par la mission, des associations gestionnaires de MECS ont déploré que des jeunes leur arrivent de plus en plus « abîmés », avec souvent des parcours de rue de plusieurs mois, et des problèmes de santé parfois aigus.

1.6 Les répercussions sur la prise en charge à l'ASE une fois la minorité établie

1.6.1 L'augmentation des MNA parmi les jeunes accueillis à l'ASE

En 1999, on dénombrait 264 mineurs isolés étrangers accueillis à l'ASE. En 2001, leur nombre était passé à 1077⁴¹. Au 30 septembre 2004, l'IGAS estimait à 2500 le nombre de mineurs étrangers isolés présents dans les services départementaux d'aide sociale à l'enfance⁴².

Au 31 décembre 2015, on comptait 10 194 MNA pris en charge sur l'ensemble des 164 000 jeunes accueillis à l'ASE, soit un peu plus de 6 %.

Enfin, selon l'ADF, la population de MNA prise en charge au 31 décembre 2017 atteignait 25 904 jeunes, soit environ 19 % des placements à l'ASE. Les MNA représentent donc aujourd'hui près d'un cinquième des jeunes placés.

Il convient d'y ajouter environ 5 000 jeunes bénéficiant d'un contrat jeune majeur.

Du fait de leurs contraintes financières, certains départements reconnaissent que l'admission de mineurs non accompagnés contribue à aggraver la pénurie de places d'accueil, certaines décisions de placement restant inexécutées faute de disponibilité.

1.6.2 L'adaptation de la prise en charge

Le développement du nombre de MNA accueillis à l'ASE amène les départements à adapter leurs modalités d'accompagnement pour intégrer des besoins spécifiques liés à leur parcours migratoire.

La difficulté pour l'Education nationale à offrir des places en nombre suffisant dans un enseignement adapté aux MNA est néanmoins relevée.

⁴¹ Cf Etude Ouest'us précitée – enquête auprès de 70 départements
et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France

Les départements se sont pour partie adaptés à cette nouvelle population en élargissant la palette des accueils et en développant parfois des formules innovantes : par exemple, hébergement semi-autonome en petit collectif en secteur diffus dans de nombreux départements, appel à des familles volontaires bénévoles dans le Nord, en Meurthe-et-Moselle et en Loire-Atlantique, contrats de parrainage en Ille-et-Vilaine, réunions collectives à visée intégrative, parcours de soins et passeport santé en Maine-et-Loire.

A cet égard, l'Observatoire décentralisé de l'action sociale (ODAS) a diffusé au début de l'année 2018 une étude intitulée « *MNA – face à l'urgence, des départements innovent* », qui retrace quelques-unes de ces innovations⁴³. L'agence nationale de l'évaluation de la qualité des établissements sociaux et médico-sociaux (ANESM) vient également de publier en décembre 2017 des recommandations de bonnes pratiques professionnelles concernant la prise en charge des MNA⁴⁴.

La consolidation des bonnes pratiques et l'essaimage des prises en charge innovantes constituent donc un enjeu important pour les pouvoirs publics.

1.6.3 La sortie de l'ASE : une étape délicate

Les associations soulignent que la durée de prise en charge à l'ASE est courte : la majorité arrive très vite. Seuls les jeunes confiés à l'ASE avant l'âge de 16 ans peuvent bénéficier d'une régularisation automatique à leur majorité et les pratiques en matière de délivrance de titres de séjour sont variables selon les préfectures.

Par ailleurs, au-delà de 18 ans, la stabilisation des parcours d'insertion nécessite souvent la mise en place d'un contrat jeune majeur, qui n'est pas automatique. Du fait des contraintes financières des départements et du caractère facultatif de l'accompagnement à la majorité, les contrats jeunes majeurs sont fortement exposés aux mesures de régulation budgétaire.

2. LES LIGNES DIRECTRICES D'UNE RÉFORME DU DISPOSITIF

2.1 Principes généraux

2.1.1 Les principes juridiques à observer

Toute réforme du dispositif actuel devra s'inscrire dans le cadre juridique suivant, quelle que soit l'autorité compétente.

Les engagements internationaux de la France notamment issus de la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) posent un principe de protection des enfants par l'Etat. L'article 3-1 et l'article 20 de la CIDE prévoient que tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial a droit à une protection et une aide spéciale de l'Etat. En outre, dans des observations générales⁴⁵, le Comité des droits de l'enfant a posé clairement le principe de la présomption de minorité.

⁴³ La lettre de l'ODAS – janvier 2018 - « *Les modes d'accueil adaptés aux mineurs non accompagnés : départements innovent* », étude réalisée par Ségolène Dary et Claudine Padiou accessible sur www.odas.net

⁴⁴ Recommandations de bonnes pratiques professionnelles. L'accompagnement des mineurs non accompagnés dits mineurs étrangers isolés. 17. Document accessible en ligne sur le site de l'ANESM.

FAT 176 (2005) paragraphe 31(A)

La Cour européenne des droits de l'Homme a également considéré que : « *la situation d'extrême vulnérabilité de l'enfant est déterminante et prédomine sur la qualité d'étranger en séjour illégal* »⁴⁶. La Cour de Strasbourg estime que les mineurs non accompagnés se situent « *incontestablement dans la catégorie des personnes les plus vulnérables de la société* »⁴⁷. La doctrine considère que la cour a ainsi dégagé, pour les États, une obligation positive de les protéger.

En droit interne, plusieurs normes et principes doivent être respectés.

Tout d'abord, depuis les lois de décentralisation, la protection de l'enfance est confiée aux départements et son cadre juridique relève du CASF.

Cependant, ainsi que le relève le Conseil d'État⁴⁸, la compétence de principe du département « *ne fait pas obstacle à l'intervention de l'État, au titre de ses pouvoirs de police, pour la prise en charge, à titre exceptionnel, des mineurs, dès lors qu'une telle intervention est nécessaire, lorsqu'il apparaît que, du fait notamment de l'ampleur et de l'urgence des mesures à prendre, le département est manifestement dans l'impossibilité d'exercer sa mission de protection des mineurs* ».

Enfin, il doit être tenu compte du principe de libre administration des collectivités locales et du principe d'égalité devant la loi, ce dernier étant aujourd'hui mis à l'épreuve du fait de la saturation des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance.

2.1.2 Inscrire la politique publique des MNA dans une dimension européenne

L'ancien président du conseil italien, doyen du programme international de Sciences Po et président de la fondation Jacques Delors prône la constitution d'une « task force » à l'échelle européenne pour s'occuper des mineurs isolés⁴⁹. La situation est extrêmement contrastée au sein de l'Union européenne.

La mission n'a pas particulièrement examiné les dispositions du traité de Sandhurst entre le président de la République française et la Première ministre britannique qui doivent déboucher sur des admissions au Royaume Uni de plus de 450 mineurs, soit au titre du rapprochement familial, soit dans le cadre de la procédure dite « Dubs »⁵⁰. Les représentants du Haut-commissariat des nations unies pour les réfugiés entendus par la mission ont souligné les avancées que constituent ces dispositions, tout en relevant que leur annonce avait provoqué un afflux subit de jeunes dans le Calaisis.

2.1.2.1 Le rôle de la Commission européenne et de l'Union européenne

Dans une communication au Conseil et au Parlement européen sur la protection des enfants migrants en avril 2017⁵¹, la Commission a proposé une série de mesures coordonnées, articulées en quelques points :

⁴⁶ CEDH, 12 octobre 2006, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique, req. n° 13178/03, § 55 et 56.

⁴⁷ CEDH, 5 avril 2011, Rahimi c/ Grèce, req. n° 8687/08.

⁴⁸ CE 8 nov. 2017, req. n° 406256.

⁴⁹ Cf. Interview dans Libération du 22 janvier 2018 : « Enrico Letta : sur la question migratoire, l'esprit européen n'existe pas ».

⁵⁰ Le 20 janvier 2018, lors de sa conférence de presse commune le avec la Première Ministre britannique, le président de la République a déclaré : « Ce traité va nous permettre pour l'ensemble des personnes en situation de vouloir traverser le Channel de réduire drastiquement les délais, de six mois à 30 jours pour les majeurs et de six mois à 25 jours pour les mineurs non accompagnés. C'est, pour notre capacité conjointe à gérer le sujet des mineurs non accompagnés, qui ont de la famille en Grande-Bretagne, un élément majeur d'un traitement à la fois humain et beaucoup plus efficace. Je pense que ce traité va permettre de changer en profondeur les choses, avec aussi une réponse pour ceux qu'on appelle les mineurs non accompagnés qui ne relèvent pas non plus de la procédure de Dublin. »

Communication des enfants migrants 12.4.2017 COM (2017) 211 final.

- remédier aux causes profondes et protéger les enfants le long des routes migratoires en renforçant l'action extérieure de l'Union européenne ;
- assurer une identification et une protection rapides et globales ;
- offrir un accueil adéquat dans l'Union européenne ;
- garantir de manière rapide et efficace l'accès aux procédures de détermination de statut et la mise en œuvre des garanties procédurales ;
- trouver des solutions durables ;
- à titre de mesures transversales, respecter et garantir l'intérêt supérieur de l'enfant et utiliser plus efficacement les données, la recherche, la formation et les financements.

En outre, diverses dispositions du droit de l'Union européenne trouvent à appliquer à la situation des MNA, notamment au titre de la directive 2013/33 « conditions d'accueil »⁵², en particulier les articles 23 et 24 sur le meilleur intérêt de l'enfant, la représentation des MNA, la formation des personnes qui travaillent avec les mineurs et l'article 29 sur les ressources suffisantes à mettre en œuvre pour assurer l'application de la directive.

L'article 2 (j) insiste sur la nécessité de désigner un représentant au mineur et apporte une définition de la notion de « représentant ». Dans les discussions en cours sur la refonte de cette directive, la Commission propose de fixer un délai de cinq jours pour nommer un représentant mais les États membres comme le Parlement, sans contester la nécessité de désigner un représentant à bref délai, estiment généralement que ce délai est trop bref en raison des spécificités de leurs législations nationales.

Par ailleurs, la Commission soutient et anime un certain nombre de groupes de travail dans lesquels les autorités françaises sont représentées⁵³. Toutefois, il ne semble pas que cette représentation soit réellement coordonnée.

Enfin, la Commission, dans une communication du 24 janvier 2018, a insisté sur la mobilisation des fonds structurels pour l'intégration des migrants. À l'occasion du réexamen à mi-parcours du cadre budgétaire 2014-2020, la Commission a proposé d'introduire, dans l'actuel règlement sur la politique de cohésion, une nouvelle priorité d'investissement exclusivement consacrée à l'intégration des migrants. L'objectif est de faciliter la modification des programmes de la politique de cohésion de manière à pouvoir réorienter les financements vers les nouvelles priorités découlant du défi migratoire.

Lors de l'entretien avec la mission, les représentants de la Commission (DG HOME) ont insisté sur la capacité de mobiliser le Fonds d'aide aux migrations et à l'intégration (FAMI) pour accompagner la politique publique en direction des MNA.

Ces éléments peuvent être de nature à modifier les équations financières en faisant porter une partie du coût des scénarii présentés par les fonds structurels.

⁵² Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale. Journal officiel de l'Union européenne L. 180 du 29 juin 2013.

⁵³ Réseau des autorités en charge de l'accueil des demandeurs d'asile (ministère de l'intérieur) ; groupe d'experts récemment créé sur les enfants (ministère de la justice) ; dans le cadre de l'action spécifique dans le cadre du Fonds d'aide sur la réintégration des mineurs non accompagnés (ministère de l'intérieur).

2.1.2.2 Les actions conduites par le Conseil de l'Europe

Le secrétaire général du Conseil de l'Europe a nommé en janvier 2016 un représentant spécial sur les migrations et les réfugiés. Celui-ci a effectué en octobre 2016 une visite sur les sites de Calais et de Grande-Synthe⁵⁴. Dans ses conclusions, il recommande notamment que le Conseil de l'Europe :

- « aide les autorités françaises à revoir leur mise en œuvre de la législation relative à la protection de l'enfance pour veiller à ce qu'elle soit rapidement et correctement appliquée à l'égard des mineurs non accompagnés ;
- envisage d'inclure dans son plan d'action sur les enfants touchés par la crise des migrants et des réfugiés
 - o une proposition préconisant la création d'un réseau européen d'agents de protection de l'enfance ;
 - o un appel lancé aux autres États-membres du Conseil de l'Europe pour qu'ils mettent davantage d'hébergements à disposition de mineurs non accompagnés (...) ».

Plusieurs de ces recommandations sont reprises dans le rapport thématique sur les enfants migrants et réfugiés⁵⁵, qui insiste notamment sur la nécessité d'une représentation de l'enfant : « Après avoir été identifiés, les enfants et leurs familles devraient être enregistrés. Les enfants non accompagnés ou séparés, de même que ceux dont l'âge est contesté, devraient être placés sous la protection d'un tuteur le plus tôt possible. Il a été observé sur le terrain que les enfants non accompagnés ne sont pas toujours identifiés, enregistrés et placés sous tutelle. Les risques de disparition ou de vulnérabilité à certaines pratiques comme l'exploitation sexuelle sont plus élevés chez les enfants qui se retrouvent sans tuteur ni prise en charge adaptée. »

Enfin, cette organisation régionale a adopté un plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe pour la période 2017- 2019⁵⁶. Ce plan, le premier du genre adopté dans cette enceinte, s'organise autour de trois axes :

- garantir l'accès à des droits et à des procédures adaptées aux enfants ;
- assurer une protection effective ;
- améliorer l'intégration des enfants devant demeurer en Europe.

Pour la France, c'est un bureau de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) qui est le point de contact sur le suivi des actions.

⁵⁴ Cf. Conseil de l'Europe, Documents d'information SG/Inf. (2016)35 - Rapport de la mission d'information sur la situation des migrants et des réfugiés à Calais et à Grande-Synthe, France.

⁵⁵ Cf. Conseil de l'Europe, Documents d'information SG/Inf. (2017) - Rapport thématique sur les enfants migrants et réfugiés préparé par le Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés.

⁵⁶ Plan d'action sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe adopté lors de la 127^e session du conseil de l'Europe (Nicosie, 19 mai 2017).

2.1.2.3 *L'avis de la mission*

La mission constate que la question des mineurs accompagnés est d'importance pour de nombreux États membres de l'Union qui y sont confrontés. Des projets existent pour appréhender la situation des MNA sur la scène européenne et les institutions sont conscientes que les enjeux dépassent les seuls États membres. Ceux-ci, tout en restant au titre de la subsidiarité compétents sur la mise en œuvre gagneraient à développer des coopérations plus étroites et mieux coordonnées.

Aussi, la priorité donnée à ce dossier sur l'agenda politique français pourrait suggérer de porter une initiative de nature politique visant à renforcer les coopérations et les échanges d'information.

Recommandation n° 1. Prendre l'initiative d'une coopération renforcée en s États membres de l'Union européenne, en y associant le Conseil de l'Europe

2.2 Le socle commun des objectifs et des actions à mener

La réforme à mettre en place devrait poursuivre deux objectifs majeurs :

- d'une part assurer une mise à l'abri immédiate et effective des mineurs non accompagnés⁵⁷ ;
- d'autre part, effectuer une évaluation qui soit fiable, de qualité et opposable sur l'ensemble du territoire national.

Quelle que soit l'autorité compétente, la mission recommande que les pouvoirs publics mettent en œuvre sans délai les orientations et actions suivantes, dans ces deux domaines.

2.2.1 Garantir l'effectivité de la mise à l'abri

2.2.1.1 Accroître les capacités d'accueil

Actuellement, les jeunes en cours d'évaluation sont fréquemment à l'hôtel ou à la rue. L'objectif doit être d'éviter l'un et l'autre. Face à un phénomène migratoire croissant et structurel et compte tenu de la saturation de l'offre existant dans les départements - foyers départementaux de l'enfance, maisons d'enfants à caractère social (MECS) -, la mise à l'abri effective des MNA en cours d'évaluation nécessite de mobiliser simultanément plusieurs canaux :

- mobilisation de bâtiments publics existants par leur mise à disposition par les collectivités publiques affectataires ou par réquisition préfectorale ;
- création d'une offre spécifique sous forme de centres de mise à l'abri (par réhabilitation de locaux existants et par construction neuve).

Cette offre pourrait éventuellement être complétée par un recours accru à des familles d'accueil ou en soutenant des initiatives issues de la société civile.

⁵⁷ ... sur le fait que dans les négociations en cours au niveau européen sur la refonte du régime des mineurs non accompagnés même non demandeurs d'asile font l'objet de dispositions. Il est expressément rappelé que la mise à l'abri et l'accès aux soins doivent être immédiats.

La mise à l'abri des MNA en cours d'évaluation dans des établissements d'accueil habilités au titre de l'ASE (entre 150 et 200 euros par nuit) n'est possible que dans les départements confrontés à des flux faibles et dont l'offre n'est pas saturée. Dans les départements qui font face à des arrivées massives, les capacités d'accueil de droit commun s'avèrent totalement sous-dimensionnées⁵⁸.

La mission estime que la constitution d'une offre supplémentaire d'hébergement doit être considérée comme prioritaire pour les pouvoirs publics.

Le regroupement et la mise à l'abri des personnes dans des structures d'hébergement adaptées serait de nature à assurer une protection immédiate des jeunes effectivement mineurs, à prévenir leur errance mais aussi à harmoniser les modalités de prise en charge.

De même que la France s'est dotée progressivement d'un parc d'hébergement d'urgence pour les adultes - centres d'hébergement d'urgence (CHU), centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) - et de centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), la mission estime qu'une politique publique en direction des MNA doit s'accompagner de la constitution d'une offre structurée de mise à l'abri.

2.2.1.2 La question de la mise à l'abri en cas de recours

Les jeunes évalués majeurs et qui contestent cette évaluation en saisissant le juge des enfants ne sont pas, sauf exception, maintenus à l'abri. Compte tenu des délais de jugement, ils peuvent passer plusieurs mois à la rue dans l'attente d'une décision de justice définitive.

Faut-il envisager le maintien de la mise à l'abri des jeunes se déclarant MNA durant l'examen des recours, à l'instar du dispositif en vigueur pour majeurs les demandeurs d'asile pendant la durée de l'instance devant la Cour nationale du droit d'asile ?

Sur le plan du parallélisme des droits, il apparaîtrait équitable d'accorder les mêmes droits à un jeune demandeur d'une protection par l'ASE qu'à un adulte demandeur d'une protection par l'Etat. En pratique, une telle réforme soulève des questions difficiles, la première étant le risque de susciter des demandes abusives d'évaluation de la part d'adultes à la seule fin de pouvoir bénéficier d'un hébergement durant leur recours. Cela supposerait en outre la création de nouvelles structures d'accueil ou la mobilisation d'un plus grand nombre de chambres d'hôtel.

Deux hypothèses de coût d'un maintien de la mise à l'abri pendant l'examen du recours ont été examinées avec la direction du budget (DB) et la DGCS, l'une sur la base d'un hébergement en centre d'hébergement d'urgence à 20 euros la nuitée, l'autre sur la base d'un hébergement hôtelier à 60 euros la nuitée.

Hypothèse N° 1 : sur la base d'un hébergement en centre d'hébergement d'urgence à 20 euros la nuitée.

Nb de jeunes évalués	dont évalués majeurs	Nb de recours (avec un taux de recours à 50%) ⁵⁹	Jugement JE sous 1 mois	Jugement JE sous 4 mois
40 000	50%	10000	6 M euros	24 M euros
50 000	50%	12500	7,5 M euros	30 M euros
60 000	50%	15000	9 M euros	36 M euros

Hypothèse N°2 sur la base d'un hébergement hôtelier à 60 euros la nuitée :

de MECS dans les Hautes-Alpes pour plus de 2 000 arrivées de MNA en 2017.
Données apportées à la mission lors de ses déplacements.

IGA, IGAS, IGJ et ADF

Mission bi-partite de réflexion sur les mineurs non accompagnés

Janvier

Nb de jeunes évalués	dont évalués majeurs	Nb de recours (avec un taux de recours à 50%) ⁶⁰	Jugement JE sous 1 mois	Jugement JE sous 4 mois
40 000	50%	10000	18 M euros	72 M euros
50 000	50%	12500	22,5 M euros	90 M euros
60 000	50%	15000	27 M euros	108 M euros

La mission s'accorde à considérer qu'une telle réforme devrait, dans les deux hypothèses envisagées, s'accompagner impérativement d'une maîtrise rigoureuse du délai d'examen des recours. Le délai d'un mois est optimal alors que le délai de traitement moyen d'une requête en assistance éducative est de quatre mois.

Selon l'analyse de la direction des services judiciaires (DSJ), l'examen de 10 000 procédures supplémentaires par an concernant des MNA nécessiterait les besoins supplémentaires en ressources humaines suivants :

- + 25,3 ETP de magistrats, dont + 22,3 ETP de juges des enfants et + 3 ETP de magistrats du parquet ;
- + 23,5 ETP de fonctionnaires, dont + 10 ETP de greffiers et + 13,5 ETP d'adjoints administratifs.

Ces chiffres s'entendent sans changement du délai moyen de traitement d'une requête en matière d'assistance éducative qui est de quatre mois au niveau national. Le coût global supplémentaire peut être estimé à 2,46 M euros⁶¹, qui doit s'ajouter au coût d'un maintien de la mise à l'abri pendant l'examen du recours.

2.2.2 Harmoniser les méthodes d'évaluation

2.2.2.1 Contenir le délai d'évaluation à 25 jours maximum

La maîtrise du délai d'évaluation conditionne la soutenabilité budgétaire et la fluidité du dispositif de mise à l'abri. Aujourd'hui, selon l'ADF, ce délai est en moyenne de 40 jours, alors que le remboursement s'effectue sur la base de cinq jours maximum.

Les facteurs d'allongement tiennent principalement aux délais requis par les vérifications documentaires et à la saturation des capacités d'évaluation.

Il résulte des échanges de la mission avec la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) que la totalité des demandes de vérifications documentaires pourrait techniquement être traitée dans un délai maximum de 20 jours francs, sous réserve d'effectifs supplémentaires en analystes de la fraude documentaire et à l'identité (AFDI)⁶².

Dans ces conditions, le recours à la vérification documentaire devrait être rendu plus systématique⁶³.

La vérification documentaire ne permet pas toutefois de déceler les fraudes à l'identité - vrais documents, mais correspondant à une autre identité - sachant qu'il faut alors interroger ou les consulats, ou les attachés de sécurité intérieure dans les ambassades.

⁶⁰ Ce taux a été établi sur la base des données apportées à la mission lors de ses déplacements.

⁶¹ Sur la base d'un coût unitaire par magistrat de 60 000 euros soit 1 518 000 euros et de 40 000 euros pour un fonctionnaire soit 940 000 euros.

⁶² Cf. *infra* § 3.1.2.2.

⁶³ Une harmonisation des politiques de poursuite pour détention de faux documentaire devrait être envisagée. Le parquet conserve les documents faux et les transmet à la DCPAF pour alimenter une base de données comme une bonne pratique.

A cet égard, il conviendrait d'expertiser ces circuits et de mobiliser les services du ministère de l'Europe et des affaires internationales. Compte tenu de la croissance rapide du phénomène, la question des MNA doit être un sujet d'attention dans le domaine migratoire avec le concours des pays d'origine.

Selon l'ambassadeur de France des migrations, chargé de travailler en amont avec les pays d'origine et de transit des migrants, deux instruments peuvent être utilisés : proposer des mesures incitatives d'accompagnement (tels que l'aide au développement ou des instruments de lutte contre la traite des êtres humains) en échange d'une meilleure participation ; offrir plus de possibilités de mobilité légale mais en faisant un effort pour lutter contre l'émigration irrégulière. En tout état de cause, il s'agit d'un sujet prioritaire du dialogue migratoire avec les pays d'origine, afin d'améliorer significativement les processus d'identification des personnes.

La réalisation d'entretiens par une équipe pluridisciplinaire, la rédaction d'un rapport d'évaluation et sa transmission à l'autorité décisionnaire peuvent être théoriquement conduits en trois jours. Les auditions conduites par la mission montrent la nécessité d'y ajouter un **délai préalable de répit**, de l'ordre d'une journée, avant que le jeune soit à même de livrer son récit.

En conséquence, l'ensemble du processus d'évaluation doit pouvoir être conduit dans un délai maximum de 25 jours.

L'orientation des jeunes les plus vulnérables (enfants ou pré-adolescents, jeunes filles, victimes ou en risque de traite des êtres humains) doit être proposée sans délai vers des structures de l'ASE, le parquet étant alors saisi sans attendre le délai maximum de cinq jours. Il s'agit d'éviter que ces jeunes soient confrontés à une succession de vérifications alors même qu'ils peuvent être démunis pour rapporter la preuve de leur identité.

Recommandation n° 2. Le délai maximum d'évaluation ouvrant droit à remboursement est porté de 5 à 25 jours.

Recommandation n° 3. L'Etat doit effectuer les vérifications documentaires qui sont de sa responsabilité dans un délai maximum de 20 jours

Recommandation n° 4. Mobiliser les services du ministère de l'Europe et des affaires internationales et placer la question des MNA comme sujet prioritaire dans les dialogues migratoires avec les pays d'origine, notamment afin d'améliorer significativement les processus d'identification

Établir un cahier des charges national de l'évaluation

L'homogénéisation des pratiques d'évaluation repose sur l'existence d'un cadre unique permettant de renseigner les différentes rubriques prévues à l'arrêté du 17 novembre 2016⁶⁴.

Les évaluateurs devraient disposer d'un véritable cahier des charges, dans lequel figureraient des éléments incontournables tels que le nombre minimum d'entretiens et la composition pluridisciplinaire des équipes d'évaluation.

il sur l'élaboration d'un cahier des charges de l'évaluation.

IGA, IGAS, IGJ et ADF

Mission bi-partite de réflexion sur les mineurs non accompagnés

Janvier

L'homogénéisation des évaluations suppose également que soient déterminées avec précision les conditions de recrutement et de formation des évaluateurs. Un référentiel de la formation pourrait être défini, en s'appuyant sur les sessions d'ores et déjà menées conjointement par l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse et le Centre national de la fonction publique territoriale. Cette formation devrait être systématique et se dérouler dans les mois suivant la prise de fonction.

Recommandation n° 5. Elaborer un cahier des charges national de l'évaluation

2.2.2.3 Autoriser la consultation des fichiers des étrangers

A. Les finalités des fichiers existants

L'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGEDREF 2) a pour finalités de garantir le droit au séjour des ressortissants étrangers en situation régulière et de lutter contre l'entrée et le séjour irrégulier en France des ressortissants étrangers, en application de l'article R. 611-1 du Code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Equivalent en droit interne du système d'information sur les visas (VIS)⁶⁵, le traitement VISABIO a notamment pour finalités de permettre l'instruction des demandes de visas pour entrer sur le territoire français (article R. 611-8 du CESEDA) pris en application de l'article L. 611-6 du CESEDA).

La base EURODAC, prévue par le règlement n° 603/2013 du 26 juin 2013 encadre le fonctionnement du système informatisé permettant la comparaison des empreintes digitales dans le but de contribuer à déterminer l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale (système Dublin⁶⁶); ce règlement fait actuellement l'objet d'une proposition de réforme de l'Union européenne en vue de l'étendre à la lutte contre l'immigration irrégulière (réforme du « pack asile »).

La consultation des fichiers AGEDREF et VISABIO suppose d'introduire une nouvelle finalité dans les textes réglementaires les prévoyant, par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNIL.

Quant aux finalités d'EURODAC, elles ne permettent pas, en l'état des textes, de vérifier l'identité d'une personne se déclarant mineure⁶⁷.

B. Les modalités de consultation

Les destinataires des informations, comprenant notamment les agents des préfectures et ceux chargés du contrôle aux frontières, sont définis par l'article R. 611-4 du CESEDA pour AGEDREF et R. 611-12 du CESEDA pour VISABIO.

La consultation de ces fichiers dans le cadre de l'évaluation des MNA ne nécessiterait pas de modification de la liste de ces destinataires.

⁶⁵ Règlement UE n°767-2008 du 9 juillet 2008, article 2.

⁶⁶ Il convient de noter que les mineurs de moins de 14 ans ne sont pas susceptibles d'une prise d'empreintes.

⁶⁷ Le rapport conjoint IGA-IGAS-IGSJ, précité, a conclu dans le même sens : « La consultation d'EURODAC doit être écartée car elle serait irrégulière et inefficace en l'état actuel des textes. S'agissant d'un traitement régi par un règlement européen, la mission considère ne pouvoir faire aucune recommandation opérationnelle, même si la probabilité qu'un jeune refusé se présente à l'ASE pour être reconnu MIE est sûrement un des cas de »

Actuellement, la consultation est possible à partir de bornes implantées dans les services de l'Etat : préfectures, guichets uniques. La consultation pour évaluation de la minorité supposerait un matériel nomade⁶⁸, qui serait amené dans les sites d'évaluation par les services de l'Etat.

C. L'avis de la mission

Constatant que le cadre réglementaire actuel ne prévoit pas la possibilité de consulter les fichiers des étrangers AGEDREF et VISABIO aux fins de vérification d'identité dans le cadre de l'évaluation de la situation d'un MNA, la mission estime qu'une réforme s'impose en vue d'encadrer les pratiques existantes,

Une telle consultation s'inscrit dans la nécessité d'élargir le faisceau d'indices relatifs à l'évaluation de l'âge. De ce point de vue, les prescriptions du décret du 24 juin 2016 et de l'arrêté du 17 novembre 2016 pourraient être utilement complétées par la possibilité ouverte aux évaluateurs de solliciter la consultation de certains fichiers étrangers.

La mission s'est interrogée sur le caractère systématique à donner à ce contrôle, sans que se dégage un consensus :

- l'égalité des méthodes d'évaluation des MNA sur tout le territoire national plaide en faveur de la systématisation d'une telle vérification, de même que l'augmentation constatée de la fraude documentaire par les services de la DCPAF ;
- la présomption d'authenticité des actes d'état civil prévue par l'article 47 du code civil justifie un contrôle uniquement en cas de doute.

En tout état de cause, la mission estime que ce contrôle ne doit pas concerner les plus jeunes et doit être exercé parallèlement à l'évaluation sociale. Il ne peut, à lui seul, fonder une décision de refus d'admission à la protection de l'enfance.

Recommandation n° 6. Réformer les textes réglementaires relatifs à consultation des applications AGEDREF et VISABIO afin d'introduire une nouvelle finalité consistant à vérifier l'identité d'une personne se présentant comme MNA

Recommandation n° 7. Compléter les dispositions réglementaires par la possibilité ouverte aux évaluateurs de solliciter la consultation des applications AGEDREF et VISABIO

2.2.2.4 Créer un fichier national des personnes évaluées majeures

A. Finalité : éviter les réévaluations

Aux termes de la lettre de mission du 30 octobre 2017 : « une personne reconnue comme majeure dans un département ne doit pas être en mesure de solliciter l'accès au dispositif de mise à l'abri, d'évaluation, d'orientation et de prise en charge des MNA dans un autre département. De même, une personne reconnue mineure dans un département ne doit pas voir son statut remis en cause par un autre département ».

La création d'un outil de suivi permettant de lutter contre le « nomadisme » administratif des personnes se déclarant faussement mineures a été évoquée par le gouvernement afin de limiter les réévaluations de minorité. L'ADF soutient la création d'un fichier national d'enregistrement des demandeurs de protection, regroupant les déclarations et documents présentés par les requérants, mais aussi leurs données biométriques compte tenu des identités successives empruntées par les jeunes migrants.

de 70 000 euros, hors logiciels.

IGA, IGAS, IGJ et ADF

Mission bi-partite de réflexion sur les mineurs non accompagnés

Janvi

Sans remettre en cause la nécessité de lutter contre la fraude au système de protection, la mission constate qu'aucune donnée ni étude statistique ne permet en l'état de mesurer l'ampleur du phénomène. Par ailleurs, les réévaluations sont également menées à l'initiative des territoires, en l'absence d'harmonisation des méthodes d'évaluation et d'opposabilité des décisions des présidents de conseils départementaux.

Les auditions conduites par la mission ont fait ressortir une autre finalité susceptible d'être recherchée par les services de police : déterminer si un jeune a déjà été évalué mineur, pour éviter notamment les retenues aux fins de vérification d'identité de jeunes ne disposant d'aucun document d'identité rattachable à leur personne. Il s'agirait ici d'une finalité différente qui conduirait à faire entrer dans le fichier non seulement des fraudeurs potentiels, mais également des mineurs bénéficiant d'une prise en charge à l'aide sociale à l'enfance⁶⁹.

La ou les finalité(s) du fichier envisagé devra être précisément explicitée, au regard des exigences de l'article 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, prévoyant qu'un traitement de données personnelles ne peut porter que sur des données collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et qui ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités.

B. Une exigence de nécessité et de proportionnalité

Au sens de l'article 27 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 susvisée, la mise en place d'un fichier de suivi des personnes évaluées constitue *« un traitement de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'Etat qui portent sur des données biométriques nécessaires à l'authentification ou au contrôle de l'identité des personnes »*.

En droit, elle implique un décret en conseil d'Etat, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). En opportunité, un tel fichier devrait disposer d'une base législative, compte tenu de la sensibilité des données collectées (données biométriques de personnes susceptibles d'être mineures).

Sa conception devra satisfaire aux exigences constitutionnelles de proportionnalité et de nécessité.

Le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, qui entrera en vigueur le 25 mai 2018, s'appliquera à ce traitement. Il prévoit : *« Le traitement des données à caractère personnel devrait être conçu pour servir l'humanité. Le droit à la protection des données à caractère personnel n'est pas un droit absolu ; il doit être considéré par rapport à sa fonction dans la société et être mis en balance avec d'autres droits fondamentaux, conformément au principe de proportionnalité. »*

Le contrôle de proportionnalité entre la finalité du fichier et l'atteinte à la vie privée sera apprécié au regard des alternatives possibles pour parvenir aux objectifs poursuivis : existe-t-il d'autres moyens de lutter contre la fraude ? La preuve de l'identité peut-elle être obtenue par un autre moyen ?

⁶⁹ A titre de comparaison l'Espagne dispose d'un registre national appelé « Registro de menores no acompañados » on recueillis sur la personne, y compris ses données biométriques, conformément à l'application (reglamento de extranjería RD 577/2011). Cf.

Tout dépendra en outre de la force probante qui sera donnée à l'évaluation. Le contrôle de proportionnalité sera fonction du degré d'opposabilité des évaluations menées. En l'état du dispositif, en l'absence de caractère opposable et définitif des évaluations menées par les conseils départementaux, la mise en place d'un fichier biométrique est susceptible de poser un problème de proportionnalité.

Selon la direction des affaires juridiques (DAJ) du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS)⁷⁰, il ne peut être envisagé, pour résoudre la difficulté, de rendre la décision du premier département saisi contraignante pour les autres : cela se rapprocherait trop d'une forme de tutelle d'une collectivité sur une autre, contraire au principe de libre administration.

A l'inverse, si la loi prévoit l'opposabilité d'une décision administrative prise à l'issue d'une évaluation, s'agissant d'une décision préfectorale, la création d'un fichier pourrait davantage répondre aux exigences de proportionnalité.

C. Introduire des garanties au stade de la mise en œuvre

Le recueil des données biométriques (empreintes digitales, photographies) pourrait être confié à un service préfectoral ou de police, chargé des vérifications sur l'état civil de la personne évaluée. Ce recueil à des fins de contrôle ne saurait entrer dans le champ des missions confiées à un personnel socio-éducatif, comme un travailleur social ou une personne membre d'une structure associative chargée du volet social de l'évaluation, dont la démarche doit être empreinte de bienveillance et de neutralité au sens de l'article 3 de l'arrêté du 17 novembre 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

Le consentement de la personne évaluée au relevé de ses empreintes digitales et photographiques devra être recueilli, dans une langue comprise par l'intéressé, le cas échéant avec le recours à un interprète. En cas de refus, cet élément pourrait être pris en compte dans le faisceau d'indices conduisant à une évaluation de majorité, ainsi que l'admet une jurisprudence récente du Conseil d'Etat⁷¹.

La loi devra préciser les personnes habilitées à le consulter. La consultation devra être réservée aux agents des préfetures et aux services de police.

En fonction de la finalité recherchée, des garanties sont susceptibles d'être introduites dans la loi ou la réglementation, afin de « pseudonymiser » le traitement de données.

Ainsi, dans le cas du traitement OSCAR (Outil de statistique et de contrôle de l'aide au retour) géré par l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) et concernant environ 12 000 personnes par an, qui sert notamment à déceler une demande présentée par une personne ayant déjà bénéficié de l'aide au retour, le cas échéant sous une autre identité, le fichier ne comporte pas de dispositif d'identification nominative à partir des empreintes (enregistrées dans un module distinct, elles ne permettent pas d'identifier directement les étrangers concernés, sauf en cas de réquisition judiciaire) ni de dispositif de reconnaissance faciale à partir de la photographie.

La loi ou le décret devra par ailleurs prévoir un effacement des données suffisamment rapide, le temps nécessaire à la poursuite des objectifs. Le cas de l'effacement immédiat des données en cas de recours devant le juge des enfants suivi d'une décision admettant la minorité de l'intéressé devra également être strictement prévu.

Les services du ministère de l'intérieur ont réfléchi à une autre solution consistant à alimenter le système biométrique national (SBNA) de l'Application de gestion des données des ressortissants étrangers en France (AGEDREF) avec les données biométriques des personnes majeures s'étant déclarées mineures au moment de l'évaluation. Si cette solution éviterait de recourir à la création d'un fichier *ad hoc*, elle pourrait néanmoins poser une difficulté sur le plan de la proportionnalité avec les finalités recherchées.

D. Les points de vigilance

Le Défenseur des Droits, dans un avis récent et une note remise à la mission⁷², a marqué, à l'égard de la mise en place de tels fichiers, son « *opposition de principe à ce qu'il considère comme une atteinte grave à la vie privée s'agissant de personnes considérées comme mineures jusqu'à preuve du contraire* ».

De plus, il a rappelé la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle les décisions administratives relatives à l'évaluation de minorité des jeunes sont susceptibles de recours devant le juge des enfants puis devant la cour d'appel. Elles ne sont donc pas définitives jusqu'à épuisement des voies de recours, et peuvent toujours donner lieu à réexamen.

Pour cette autorité indépendante, la nomination d'un administrateur ad-hoc ou d'un tuteur provisoire permettrait d'éviter le potentiel phénomène de nomadisme, tout en garantissant l'accès à leurs droits sans avoir recours à un fichier biométrique.

L'ensemble du secteur associatif est également opposé à la mise en place d'un tel fichier.

Par ailleurs, la CNIL a attiré l'attention de la mission sur le fait que les empreintes digitales des mineurs sont beaucoup moins stables et fiables que celle des majeurs. En outre, un traitement de données, *a fortiori* biométriques et concernant des mineurs, ne peut à lui seul fonder une décision administrative ayant des conséquences défavorables. Une vérification humaine complémentaire serait obligatoire, par exemple en consultant la première décision de refus.

E. L'avis de la mission

La prévention des réévaluations à l'initiative des jeunes passe par un système national de reconnaissance biométrique des jeunes déjà évalués majeurs. Le coût de la création d'un fichier national biométrique est estimé par la DB à 5 M d'euros.

La prévention des réévaluations à l'initiative des départements d'accueil nécessite la mise en place d'un mécanisme d'opposabilité des évaluations entre départements. Cette opposabilité juridique serait mieux assurée en cas de transfert de la compétence d'évaluation à l'Etat, la décision d'un PCD ne s'imposant pas à un autre.

A l'inverse, en cas de maintien de la compétence actuelle des départements, et compte tenu du principe de libre administration des collectivités locales, seule la modélisation des évaluations permettra d'éviter des réévaluations à l'initiative des départements d'accueil.

Pour la mission, l'exigence de nécessité implique de limiter l'inscription ou le maintien dans un fichier biométrique aux cas de fraude et d'exclure les personnes reconnues comme étant mineures. La preuve de l'identité d'un jeune confié à l'ASE est en effet susceptible d'être obtenue par d'autres moyens ne comportant pas une atteinte à la vie privée.

⁷² Avis n° 17-10 du 11 octobre 2017 et note du 5 décembre 2017 relative à l'audition du Défenseur des Droits par la mission le Premier Ministre et l'Assemblée des départements de France relative aux phases d'évaluation accompagnés.

Il reviendra donc au service gestionnaire de ce fichier d'apporter les modifications nécessaires en cas de recours judiciaire admettant à l'ASE une personne initialement évaluée majeure, en vue de garantir les droits des personnes.

La mission, qui préconise la création d'un délégué interministériel, suggère que la gestion du fichier biométrique national lui soit rattachée⁷³.

Recommandation n° 8. Créer un fichier national biométrique des personnes évaluées majeures en vue d'éviter les réévaluations

2.2.2.5 Limiter le recours aux examens médicaux de nature à évaluer l'âge

A. Le cadre juridique

a) En droit interne, des conditions strictes définies par la loi

L'âge est un fait juridique qui se prouve par tout moyen dans un cadre civil.

L'article 43 de la loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a inséré trois alinéas à l'article 388 du code civil⁷⁴, qui précisent les conditions dans lesquelles il est possible de recourir aux examens médicaux en vue de déterminer si un individu est mineur ou majeur.

Ce texte résulte d'un amendement présenté par le gouvernement devant l'Assemblée nationale le 7 mai 2015 lors des débats sur la loi du 14 mars 2016, afin de « limiter au maximum le recours aux examens radiologiques osseux visant l'estimation de l'âge. »

L'examen ne peut être ordonné qu'à titre subsidiaire, c'est-à-dire si l'individu ne dispose pas de documents d'identité valables et s'il fait état d'un âge qui n'est pas vraisemblable. Ces conditions sont cumulatives.

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

L'absence de photographie sur le document, dès lors qu'elle correspond aux règles applicables dans le pays concerné, ne peut donc être retenue pour refuser la validité d'un document. La notion de validité vise à exclure les faux documents d'identité ou ceux dont l'authenticité est douteuse. A cette condition objective s'ajoute une appréciation nécessairement subjective du caractère vraisemblable de l'âge allégué.

⁷³ Cf. *infra* § 4.2.

⁷⁴ L'article 388 du code civil prévoit :

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

... examens, qui doivent préciser la marge d'erreur, ne peuvent à elles seules permettre de déterminer si
... e profite à l'intéressé.

... de l'intéressé, il ne peut être procédé à une évaluation de son âge à partir d'un examen du
... ractères sexuels primaires et secondaires. »

Le dernier alinéa de l'article 388 du code civil interdit les examens du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires, considérés comme incompatibles avec la dignité des intéressés.

Enfin, une double autorisation est nécessaire à l'examen radiologique osseux.

L'examen permettant d'évaluer l'âge d'un individu doit d'abord être décidé par une autorité judiciaire (parquet ou juge), qui devra préalablement contrôler que les conditions du recours à l'examen médical sont réunies. L'article 8 de l'arrêté du 17 novembre 2016 relatif aux modalités de l'évaluation prévoit que c'est à l'issue du rapport d'évaluation sociale que le président du Conseil départemental apprécie, selon le cas, la nécessité d'une saisine de l'autorité judiciaire aux fins de procéder aux investigations complémentaires dans le respect des conditions posées à l'article 388 du code civil.

Ensuite, l'examen ne peut être réalisé qu'après accord de la personne qui doit faire l'objet de l'examen. Il appartient au médecin de vérifier le consentement de la personne avant de procéder à l'examen. Pour ce faire, il est nécessaire de s'assurer que l'entretien se fasse dans une langue comprise par l'intéressé ou de la présence d'un interprète.

Il convient de relever que la dispense d'autorisation des titulaires de l'autorité parentale n'est pas prévue par les textes, alors même que l'acte médical relève très clairement des cas où cette autorisation est requise, s'agissant de personnes présumées mineures.

b) A l'échelle européenne, une mesure de dernier recours

Dans un rapport récent⁷⁵, le Conseil de l'Europe relève que « les méthodes physiques et autres méthodes médicales de détermination de l'âge peuvent être justifiées en dernier recours, dans les cas où a) il existe des doutes sérieux sur l'âge de la personne ; b) il a été jugé qu'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant de déterminer son âge ; et c) les autres sources d'information et moyens d'identification et de vérification de l'âge de la personne ont été épuisés. »

Le rapport souligne le large consensus sur le fait que les méthodes physiques et autres méthodes médicales de détermination de l'âge ne se fondent pas sur des données de science médicale empiriquement fiables, et qu'on ne saurait présumer qu'elles permettent une détermination fiable de l'âge chronologique sinon, au mieux, une estimation éclairée. Au titre des bonnes pratiques, le rapport relève que la plupart des pays combinent différents types d'examens médicaux⁷⁶.

L'étude réalisée par le bureau de droit comparé de la délégation des affaires européennes et internationales (DAEI) au secrétariat général du ministère de la justice en décembre 2017⁷⁷ confirme le caractère subsidiaire des expertises médicales. Toutefois, aucun pays n'interdit le recours à cette méthode.

⁷⁵ Conseil de l'Europe, Division des Droits des Enfants, rapport élaboré par Daja Wenke, consultante et chercheur indépendante, droits de l'enfant : Détermination de l'âge : politiques, procédures et pratiques des Etats membres du Conseil de l'Europe respectueuses des droits de l'enfant, septembre 2017.

⁷⁶ Ainsi, aux fins de la détermination de l'âge, la radiographie des os du carpe est utilisée dans 24 pays, l'examen dentaire et la radiographie dentaire dans 19 pays, l'examen du développement physique dans 15 pays, la radiographie de la clavicule dans neuf pays et l'évaluation de la maturité sexuelle dans 7 pays (Azerbaïdjan, Danemark, Hongrie, Italie, Luxembourg, Fédération de Russie et Ukraine), sur les 37 ayant transmis leurs réponses à l'enquête à la fin de mai 2017.

⁷⁷ A : les mineurs isolés, étude réalisée par le bureau de droit comparé de la délégation des affaires européennes et internationales (DAEI), secrétariat général du ministère de la justice – décembre 2017.

Ainsi, dans l'ensemble des pays examinés (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni), l'âge de la personne doit en premier lieu être déterminé sur la base d'un examen des documents d'état civil, d'un examen visuel ou d'un entretien. Le recours à des investigations médicales n'intervient que dans un second temps, lorsque les méthodes d'analyse précédentes n'ont pas permis de lever le doute sur la minorité de la personne demandant l'asile.

Le recours à une procédure médicale de vérification d'âge relève du Ministère public (Italie, Espagne) ou d'une autorité administrative (Allemagne, Pays-Bas).

Lorsque les investigations médicales n'ont toujours pas permis de fixer l'âge de la personne demandant l'asile, le doute profite généralement à l'intéressé. Par exemple, en Espagne, lorsque la majorité ne peut être établie, l'individu sera considéré comme mineur avec tous les effets inhérents à ce statut jusqu'à ce que soit établie sa minorité. Par ailleurs, la détermination de l'âge est toujours fixée sur la fourchette la plus basse lorsque celle-ci est inférieure pour partie à 18 ans. De même en Italie, après la détermination de l'âge, si des doutes subsistent sur la minorité, celle-ci est présumée pour tous ses effets légaux.

En Suisse, la fiabilité du test osseux pour déterminer l'âge des migrants est sérieusement contestée par plusieurs organismes de santé et de radiologie. Ainsi, les Sociétés suisses de radiologie pédiatrique (SSRP) et d'endocrinologie et diabétologie pédiatriques (SSEDP) estiment que l'évaluation de l'âge osseux des requérants d'asile afin de déterminer leur statut légal pose de nombreuses questions d'ordre éthique et que la méthodologie utilisée est faussée⁷⁸. Le Tribunal administratif fédéral, dans une décision de principe du 12 septembre 2000, a considéré que pour déterminer l'âge réel d'une personne, on ne pouvait tirer de conclusions absolues de la radiographie des os de la main, l'âge osseux pouvant varier d'un individu à l'autre notamment en fonction de sa race ou de son sexe, tout en admettant un écart de deux ans et demie à trois ans entre l'âge réel et l'âge osseux.

B. Une portée limitée

Les examens d'âge consistent en un examen clinique et des examens radiologiques de trois types.

La radiographie de la main et du poignet gauche est la méthode d'évaluation la plus couramment utilisée en France. Le cliché est comparé à l'atlas de Greulich et Pyle, établi dans les années 1930 à partir d'une population américaine d'origine caucasienne issue de classes sociales moyennes ou selon la méthode de Tanner et Whitehouse reposant sur une population britannique des années 1950. Ces clichés radiographiques analysent l'existence et la taille du point d'ossification et des signes de maturation des phalanges. La finalité initiale de cette méthode, consistant à diagnostiquer et traiter les retards de croissance, est purement médicale et non juridique. Dans un avis n° 88 du 23 juin 2005, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) a relevé que « l'utilisation qui en est faite par la transformation d'une donnée collective et relative à une finalité médicale en une vérité singulière à finalité juridique ne peut être que très préoccupante ».

La radiographie panoramique dentaire, parfois utilisée en complément du premier examen, est destinée à examiner le développement de la dentition.

Enfin, le scanner de la clavicule, consistant à observer la fusion de la partie interne de la clavicule⁷⁹ peut également être effectué à titre complémentaire.

⁷⁸ Paediatrica, vol. 27 No. 3 - 2016.

⁷⁹ Lorsque la fusion de la clavicule est au stade 4, cela impliquerait que la personne a plus de 20 ans.

Le manque de fiabilité de chacune des méthodes d'examen médical de l'âge physiologique d'une personne a été affirmé par de nombreuses autorités médicales, scientifiques et éthiques. Comme le CCNE en 2005 ou l'Académie de médecine en 2007, le Haut Conseil de la santé publique (HCSP), dans un avis du 23 janvier 2014⁸⁰, a indiqué que la détermination de l'âge d'un individu lorsqu'il est adolescent ou jeune adulte est imprécise, et que la maturation d'un individu a des variations physiologiques en fonction du sexe, de l'origine ethnique ou géographique, de l'état nutritionnel ou du statut socio-économique. Et le HCSP de conclure : « *Il n'existe pas de nouvelles données scientifiques permettant de déterminer avec précision et fiabilité l'âge d'un individu. Dans le cadre d'une requête judiciaire, si une demande médicale intervient en dernier ressort, une combinaison de méthodes s'impose aux médecins, dans le cadre d'une unité hospitalière de médecine légale* ».

Dans un avis du 7 février 2017, le Défenseur des droits a réitéré son « *opposition à la pratique des examens médicaux d'évaluation de l'âge* » et déploré que « *son prétexte de les encadrer, la loi du 14 mars 2016, les ait inscrits dans la loi, qui plus est sous une forme rédactionnelle qui prête largement le flanc à la critique, à savoir l'imprécision du nouvel article 388 du code civil* ». Dans le rapport annuel de 2017 consacré aux droits de l'enfant, le Défenseur des droits a renouvelé ces observations tout en soulignant que l'imprécision du texte faisait perdurer des traitements très disparates selon les juridictions et les magistrats, entraînant des inégalités majeures sur le territoire.

A ces réserves d'ordre scientifique, éthique et institutionnelles, s'ajoutent en effet des pratiques hétérogènes, tant au niveau des pratiques judiciaires que médico-légales.

Des entretiens conduits par la mission, en ressort que la sollicitation de l'autorité judiciaire en vue de faire procéder à des examens d'âge osseux est très variable selon les départements. Certains d'entre eux sollicitent des réquisitions du procureur de la République afin de procéder à des examens d'âge osseux pendant la phase d'évaluation. Des parquets ordonnent des examens dans le même temps que la procédure de vérification documentaire, en raison notamment des délais longs, alors que d'autres juridictions n'y ont recours que de manière résiduelle.

Par surcroît, la mission a pu constater la diversité des pratiques des unités médico-judiciaires (UMJ), qui découlent directement des critiques sur la valeur scientifique des examens radiologiques.

Ainsi, l'UMJ de Paris pratique des examens d'estimation d'âge selon un protocole élaboré avec le parquet de Paris et les juges des enfants. Ce protocole comporte la nécessité de l'accompagnement du jeune lors de l'examen, l'assistance d'un interprète, un examen clinique, un examen radiologique effectué par un radiologue et un examen dentaire par un orthodontiste. Sur ces données croisées, l'UMJ répond dans un délai de trois à quatre mois et intègre une marge d'incertitude dans ses conclusions⁸¹.

⁸⁰ /

⁸¹ En 2017, le nombre d'examens effectués par l'UMJ de Paris a été de l'ordre de 500 (214 en 2011, 262 en 2013 et 411 en 2015).

Cette pratique n'est cependant pas générale. En Seine-Saint-Denis, le responsable du service de médecine légale et de médecine sociale⁸² refuse de procéder à un panoramique dentaire compte tenu de l'irradiation non justifiée par un motif médical ; il se prononce sur la seule compatibilité de l'âge chronologique avec l'âge allégué par la personne au vu de la radiographie du poignet et de la main. A l'inverse, dans les Yvelines, la responsable de l'UMJ évalue une probabilité que la personne se situe dans une certaine tranche d'âge.

C. L'avis de la mission

Au regard du manque de fiabilité des examens médicaux aux fins de détermination de l'âge et de l'hétérogénéité des pratiques, le recours aux examens radiologiques osseux doit rester exceptionnel et ne doit intervenir qu'à l'issue de l'évaluation sociale et de l'expertise documentaire. Le renforcement des autres phases de l'évaluation administrative est de nature à l'éviter.

Recommandation n° 9. *Le recours aux examens radiologiques osseux doit rester exceptionnel et ne doit intervenir qu'à l'issue de l'évaluation sociale et de l'expertise documentaire*

2.2.2.6 Mettre en œuvre un bilan de santé systématique des jeunes en cours d'évaluation

Actuellement, la prise en charge sanitaire des jeunes migrants durant la phase d'évaluation se limite le plus souvent aux soins urgents⁸³

Ce n'est qu'une fois admis à l'ASE que les jeunes effectivement évalués mineurs font l'objet d'un bilan de santé, selon des modalités et des délais variables selon les départements d'accueil.

Les personnes migrantes évaluées majeures sont quant à elles orientées vers les dispositifs de droit commun, ce qui rend ensuite difficile le dépistage d'éventuelles pathologies contagieuses et plus généralement l'accès aux soins⁸⁴.

La mission recommande de mettre à profit l'allongement de la période d'évaluation pour organiser dès la phase d'évaluation un bilan de santé systématique couvrant l'ensemble des personnes concernées.

A. Un bilan nécessaire au regard des enjeux en termes de santé publique

Le rapport d'information du Sénat du 28 juin 2017 sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés préconisait également le développement de bilans de santé en direction des MNA⁸⁵.

⁸² Hôpital Jean Verdier à Bondy.

⁸³ Certains départements vont au-delà et font preuve de bonnes pratiques, par exemple : ouverture des droits à la protection universelle maladie (PUMA)-couverture maladie complémentaire (CMU-C) systématique dès la première présentation du jeune dans le Calvados ; présence d'une infirmière dans le dispositif de premier accueil (DEMIE) à Paris ; bilan de santé pendant l'évaluation en Meurthe-et-Moselle.

⁸⁴ Selon une étude conduite par l'Unité Technique Conseil Santé (UCTS) du conseil départemental du Maine-et-Loire, pour les migrants adultes primo-arrivants n'ayant pas bénéficié du bilan de santé systématique mis en place pour les MNA dans le Maine-et-Loire, il est observé que le délai moyen entre l'arrivée en France et une première consultation médicale est de six mois avec un temps de dépistage de deux ans et trois mois pour l'hépatite B par exemple.

⁸⁵ Cf. rapport d'information du Sénat du 28 juin 2017, précité, proposition 15 : « Inciter les ARS à développer des appels à projets à assurer des bilans de santé générale et mentale aux jeunes migrants non accompagnés » et « la signature de conventions de partenariat entre les acteurs de la prise en charge des jeunes migrants hospitaliers afin de réaliser des bilans de soins ».

Sur le plan de la santé somatique, les MNA se caractérisent par « la prévalence de certaines pathologies tel que l'hépatite B, la tuberculose pulmonaire ou les parasitoses mais aussi un état de santé général très dégradé par la prévalence notamment des problèmes respiratoires, gastroentérologiques, dermatologiques ou dentaires. Ces prévalences s'expliquent d'une part par le fait qu'ils sont souvent originaires de pays à forte endémie où l'accès aux soins est parfois défaillant, par la précarité de leurs conditions de vie dans leur pays d'origine, par le fait qu'ils sont souvent en rupture de soins lorsqu'ils étaient malades dans leur pays d'origine ou en raison des séquelles de leur trajet migratoire (violences, agressions, détention, malnutrition...). Sur le plan de la santé psychique, les mineurs non accompagnés sont particulièrement exposés aux troubles anxieux en raison de leur isolement, de l'absence de perspectives, de la perte de repères, de sentiments d'étrangeté, de l'insécurité ou des violences institutionnelles. Ils sont également exposés au syndrome de stress post-traumatique en raison des motifs de leur départ (perte d'un ou des deux parents, violences intrafamiliales, guerres...) et des séquelles de leur trajet migratoire (victimes de violences ou témoins de scènes violentes) (...) Dans nos consultations nous rencontrons fréquemment des jeunes présents depuis plusieurs semaines voire plusieurs mois sans couverture maladie et n'ayant jamais bénéficié d'un examen médical. Notons que seuls 10 % des mineurs non accompagnés ont des droits ouverts à une couverture maladie lorsqu'ils se présentent dans les consultations »⁸⁶.

Ce tableau clinique est corroboré par une étude conduite par l'unité technique conseil santé du Maine-et-Loire (UCTS 49) qui met en évidence que 74 % des MNA arrivés dans ce département entre 2014 et 2017 présentaient une ou plusieurs pathologies infectieuses dont 13 % à 20 % une infection tuberculeuse latente et 1 % à 9 % des sérologies hépatite B positives⁸⁷.

La réalisation dès la phase d'évaluation d'un bilan de santé pour l'ensemble des personnes migrantes se déclarant MNA contribuerait au dépistage précoce et au traitement de pathologies infectieuses à forte contagiosité ainsi qu'à l'amélioration de l'état de santé de ces publics vulnérables.

Recommandation n° 10. Instaurer un bilan de santé systématique pendant la phase d'évaluation

B. Présentation du dispositif envisagé

Le dispositif pourrait comprendre l'organisation d'un bilan de santé par un professionnel comportant le dépistage de maladies contagieuses (tuberculose, hépatite B, VIH), la mise à jour de la couverture vaccinale, ainsi que la proposition d'un test de grossesse pour les jeunes filles.

Au vu de la difficulté d'établir une relation de confiance dans un temps court et de l'état d'anxiété de certains jeunes, la mission estime difficile d'organiser systématiquement un bilan approfondi sur les troubles psychiques pendant la phase d'évaluation. Néanmoins, les situations de décompensation ou de souffrance psychique aiguë ont vocation à être repérées avec déclenchement de soins urgents si besoin lors de l'entretien avec l'évaluateur.

⁸⁶ Source : Médecins du Monde

⁸⁷ Une étude épidémiologique conduite au CHU d'Angers en 2014 sur un échantillon de 117 mineurs isolés étrangers constatait la présence d'une ou plusieurs pathologies infectieuses dans 62 % des cas, de pathologies hors infectiologie dans 67,5 % des cas, et d'un cumul de pathologie(s) infectieuse(s) / non infectieuse(s) dans 50,8 % des cas. Les auteurs concluaient sur « la nécessité de proposer un bilan de santé global et coordonné, ainsi qu'une inclusion précoce dans le système de santé » MIG-01 Évaluation de l'état de santé des mineurs isolés étrangers, C. Peaud, L. de Gentile, L. Cateland, N. Foucault, D. Chabasse, E. Pichard, V. Rabier CHU d'Angers, France
<http://dx.doi.org/10.1016/j.medmal.2017.03.231>

Ce bilan de santé pourrait s'accompagner de la remise d'un carnet de santé nominatif, sur le modèle du « passeport santé » mis en œuvre dans le Maine-et-Loire dans le cadre d'un partenariat entre le conseil départemental, l'agence régionale de santé et le centre hospitalier universitaire CHU d'Angers⁸⁸, pour faciliter le suivi du jeune.

Ce bilan intervenant avant l'admission éventuelle à l'ASE, la question de l'autorisation de soins se pose, eu égard à la présomption de minorité.

Selon les services du ministère des Solidarités et de la Santé, il ressort de l'article L.1111-5 du code de la santé publique issu de la loi du 26 janvier 2016⁸⁹ que le médecin peut, dans certaines conditions, se dispenser du consentement de l'autorité parentale pour les décisions médicales concernant lorsque l'action de prévention, le dépistage, le diagnostic, le traitement ou l'intervention s'impose pour sauvegarder la santé d'une personne mineure, dans le cas où cette dernière s'oppose expressément à la consultation du ou des titulaires de l'autorité parentale afin de garder le secret sur son état de santé.

Un adossement à des structures existantes de droit commun, tels que les centres de santé ou les permanences d'accès aux soins (PASS) devrait être privilégié afin de résoudre la question de la prise en charge des soins.

Pour les jeunes qui seront reconnus mineurs, la couverture maladie complémentaire (CMU-C), déclenchée systématiquement lors de l'admission à l'ASE, est rétroactive et permet la prise en charge financière de ce bilan.

S'agissant des personnes dépourvues de couverture maladie au moment du bilan de santé et qui seront évaluées majeures, il convient de vérifier leur éligibilité à l'aide médicale d'Etat (AME), conditionnée à une présence sur le territoire depuis trois mois. Si cette condition est remplie, l'affiliation à l'AME pour la réalisation du bilan ne pose pas de difficulté. L'AME prend alors en charge à 100 % les frais de santé remboursables par l'assurance maladie (définis à l'article L251-2 du CASF), sans avance de frais.

Dans l'hypothèse où le bilan de santé serait effectué dans le cadre d'un dispositif « inconditionnel » de type PASS ou centre de santé, il n'est pas nécessaire de procéder à une affiliation systématique.

2.2.2.7 Renforcer l'information sur les droits durant la phase d'évaluation

La mission a relevé que les décisions de refus d'admission à l'ASE n'étaient pas systématiquement formalisées. Quel que soit le scénario retenu, il lui est apparu que la décision prise à l'égard du jeune devrait faire l'objet d'une notification écrite systématique. Le recours à des modalités dématérialisées pourrait être envisagé, sous réserve d'être certain que le destinataire de la notification soit la bonne personne. Le document portant notification doit comprendre les mentions nécessaires à une information compréhensible, écrite dans une langue comprise par le jeune, des voies de recours qui lui sont éventuellement ouvertes.

La mission n'est pas parvenue à un consensus concernant l'accès des jeunes au rapport d'évaluation les concernant ni sur leur accompagnement éventuel par un tiers pendant l'évaluation. Il pourrait être envisagé d'expérimenter ce renforcement des droits des personnes dans certains territoires pilotes volontaires.

⁸⁸ Le parcours de soins a pu être consolidé à Angers par la délivrance finale d'une « attestation ».

⁸⁹ Loi n°2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

Le nombre de jeunes ayant déposé en 2017 une demande d'asile est inférieur à 500, soit une part très faible du nombre de jeunes reçus dans le dispositif. Ceci tient à plusieurs facteurs, l'un d'eux étant la perception que la protection au titre de l'asile, plus complexe que celle de la protection de l'enfance, serait moins favorable. Cette idée, répandue dans les équipes d'évaluations, tient pour partie à un manque d'informations sur les procédures d'accès au droit d'asile en France, qui peut aboutir à priver certains jeunes dont la minorité n'est pas reconnue d'une protection qui pourrait leur être offerte au titre de l'asile.

3. LES SCÉNARI

L'UNHCR a souligné, dans ses observations relatives à l'expérience centres d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés (CAOMI) et des centres d'accueil et d'observation (CAO) mis en place à la suite du démantèlement de la jungle Calais en octobre 2016⁹⁰ : « *les enfants non accompagnés doivent-ils être pris en charge par l'Etat ou les Départements ? Ou bien, puisque leur protection est du ressort de l'Etat, la solution pourrait être une prise en charge par l'Etat dans un premier temps pour une mise à l'abri immédiate aux fins de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant (en fonction des solutions durables : rapprochement familial, intégration en France ou retour volontaire) et de préparer les enfants non accompagnés à cette solution. Dans un second temps, la prise en charge relèverait des départements pour l'intégration en France, l'Etat conservant la mise en oeuvre du rapprochement familial et le retour volontaire.* »

3.1 Scénario 1 : compétences inchangées avec un remboursement accru de l'Etat

3.1.1 Le principe

Dans ce scénario, la répartition des compétences en matière de recueil provisoire d'urgence et d'évaluation reste inchangée. Le soutien de l'Etat se traduit par une augmentation significative de sa participation financière à tout ou partie des dépenses liées aux MNA pendant la période de mise à l'abri et d'évaluation.

La mission a écarté l'hypothèse d'un remboursement aux frais réels, ce scénario présentant un caractère inflationniste et se révélant peu incitatif tant pour les départements que pour l'Etat.

3.1.2 Les hypothèses de calcul

3.1.2.1 Calcul des coûts d'hébergement

Le remboursement s'effectuerait sur la base d'une durée moyenne de mise à l'abri de 14 jours.

Hypothèse de durée moyenne de mise à l'abri	
Pour 25 % des jeunes manifestement mineurs	3 jours

⁹⁰ Cf. L'expérience des centres d'accueil et d'orientation (CAO) et des centres d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés (CAOMI) en France Observations du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. UNHCR / Octobre 2017.

Pour 25 % des jeunes (manifestement majeurs)	3 jours
Pour 50 % des jeunes	25 jours
Soit en moyenne	14 jours

En cas de mise à l'abri dans une structure collective comportant un encadrement socio-éducatif, il est proposé de prendre pour base de remboursement un forfait de 120 euros. En cas de mise à l'abri en chambre d'hôtel, il est suggéré de prendre pour base de remboursement un forfait de 60 euros comprenant un suivi socio-éducatif allégé.

La mission a donc retenu un prix de journée moyen de 90 euros correspondant à 50 % de mise à l'abri en hôtel et 50 % dans des structures collectives.

3.1.2.2 Calcul des coûts d'évaluation

Les calculs ont été effectués sur la base d'un remboursement forfaitaire de l'évaluation estimé à **500 euros**.

En effet, la mission évalue à 439 euros le coût d'une évaluation socioéducative. Ce coût est porté à 520 euros avec un volet sanitaire.

Le tableau ci-après décompose les facteurs de formation de ces coûts :

Coûts unitaires de traitement d'un dossier d'un mineur non accompagné pendant la phase d'évaluation sociale

Évaluation socio-éducative				Pour 100 jeunes	Par jeune	pour 100 jeunes	En nbre d'heures	
	Temps (en heures)	coût horaire	coût par dossier	100 % des jeunes	Accueil 15 mn	15	1500	25 h
Accueil (TS ⁹¹)	0,25	26,17 €	6,54 €					
Entretien(s) (TS)	2	7 €	26,1 5 2,34 €					
Rédaction rapport (TS)		7 €	26,1 5 2,34 €	Pour 50 % des jeunes : entretien 30 mn + 30 mn rédac rapport	60	3000	50 h	
Frais d'interprétariat (unités)	6	0 €	28,0 1 68,00 €	pour 50 % des jeunes : entretien 90 mn + 90 mn rédac rapport	180	9000	150 h	
Coordination préfecture / PAF (TS)	1,5	26,17 €	39,26 €					
Ouverture dossier (secrétariat)	0,25	19,94 €	4,99 €	Pour 25 % des jeunes 2 nd entretien	60	1500	25 h	

⁹¹ Travailleur social.

t / CD	0,5	19,94 €	9,97 €	Total pour 100 jeunes			
Coordination sortie dispositif évaluation (secrétariat)	0,5	19,94 €	9,97 €	Moyenne temps de TS par jeune	2,5 h		
Remise de la notification (TS)	0,5	26,17 €	13,09 €				
Validation par cadre	0,25	37,38 €	9,35 €				
Coût hors frais de gestion			365,83 €				
Frais de structure et de gestion : 20 %			73,17 €				
Coût évaluation socioéducative		439 €					

Coût unitaire de l'accompagnement sanitaire

	Temps (en heures)	Coût unitaire	Coût total
Bilan de santé ⁹²			
Accompagnement du jeune (TS)		26,17 €	52,34 €
Entretien infirmier	0,5	40 €	20 €
Entretien psychologue (30 mn, 60% des jeunes)	0,25	35 €	8,75 €
Coût unitaire volet sanitaire		81,09 €	

Total coût unitaire pour la phase d'évaluation	520 euro
---	-----------------

⁹² Le coût de ce bilan n'est pas intégré dans le tableau dans la mesure où il est pris en charge par les dispositifs PASS des CHU ou les centres de santé. Il peut être estimé à un montant de l'ordre de 200 euros.

Février 2018

IGA, IGAS, IGJ et ADF
Mission bi partite de réflexion sur les mineurs non accompagnés

.LE

3.1.3 Incidence financière

3.1.3.1 Canal de financement

Le canal proposé est le budget opérationnel de programme (BOP) 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » au sein de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances ».

Le remboursement intervient alors comme aujourd'hui sur la base d'un système déclaratif à l'ASP, les départements déclarant le type de prise en charge (hôtel/établissement) et le nombre de nuitées. Le remboursement est plafonné à 25 jours.

3.1.3.2 Coût global du scénario de remboursement

L'estimation totale de cette option est retracée dans le tableau ci-après.

Durée moyenne de mise à l'abri avant recours : 14 jours à 90 euros			
Nb jeunes évalués	Coût évaluation	Coût mise à l'abri	TOTAL
40 000	20 M €	50,4 M €	70,4 M €
50 000	25 M €	63 M €	88 M €
60 000	30 M €	75,6 M €	105,6 M €

Ce total n'inclut pas la prise en charge de la mise à l'abri pendant la durée de l'examen des recours dont les coûts détaillés sont exposés *supra*⁹³.

3.1.4 Incidence juridique

Cette hypothèse implique une simple modification réglementaire des bases de remboursement par l'Etat, prévues par les articles R. 221.11 et R. 221-12 du CASF.

3.2 Scénario 2 : transfert de compétences à l'Etat

Dans ce scénario, l'Etat devient responsable de l'accueil provisoire d'urgence des MNA et/ou de l'évaluation de leur situation.

L'ADF rappelle son attachement au transfert de ces deux compétences à l'Etat. Selon l'ADF, le dispositif qu'elle préconise peut permettre à l'Etat un traitement rapide des situations d'immigration illégale ayant été présentées initialement comme des demandes de protection de l'enfance.

La mission estime qu'il est souhaitable de ne pas dissocier la mise à l'abri de l'évaluation, l'imbrication de ces deux fonctions dans l'accompagnement des MNA étant essentielle. En effet, l'observation des jeunes durant la phase de mise à l'abri participe de leur évaluation et les décisions prises à l'issue influent sur le fonctionnement de l'hébergement.

⁹³ Cf. *supra* § 2.2.1.2.

a description de ces deux transferts de compétence est successive pour évaluer leurs incidences respectives.

3.2.1 L'Etat devient responsable de la mise à l'abri des MNA

3.2.1.1 La nécessité de créer un parc spécifique d'hébergement

Si l'Etat organise l'hébergement d'urgence des MNA, en respectant l'exigence d'une véritable mise à l'abri avant évaluation - donc ni à l'hôtel, ni à la rue – une offre spécifique d'hébergement devra être mise en place.

La mission recommande que dans cette hypothèse, le pilotage du dispositif soit confié à la DGCS et au réseau des directions départementales de cohésion sociale (DDCS), afin d'ancrer sans ambiguïté la mise à l'abri des mineurs non accompagnés dans le référentiel du CASF et de la protection de l'enfance.

3.2.1.2 Estimation du nombre de places nécessaires

Selon le nombre d'arrivées annuelles de jeunes avec l'hypothèse d'une durée moyenne de séjour de 14 jours, le nombre de centres nécessaires s'établirait comme suit :

Nombre de centres nécessaires en fonction du nombre de MNA

Nbre de jeunes	Durée moyenne de séjour	Nbre annuel de nuitées nécessaires	Nbre de places nécessaires par jour	Nbre de centres nécessaires (65 places)	Nbre de centres nécessaires (50 places)
40 000	14	560 000	1 534	24	31
50 000	14	700 000	1 918	30	38
60 000	14	840 000	2 301	35	46

La fluidité des orientations décidées par la mission nationale MNA conditionne la soutenabilité d'un tel dispositif. Une modalité de responsabilisation financière devrait donc être envisagée afin que le département d'accueil reçoive sans tarder les jeunes qui lui sont orientés.

3.2.1.3 La mise en œuvre

L'Etat peut lancer directement des appels à projets confiant l'exploitation de centres à des opérateurs associatifs, qui construisent et répercutent l'amortissement sur leurs prix de journée. Dans ce cas, il n'y pas de dépenses d'investissement sur le budget de l'Etat.

L'Etat peut aussi rénover ou construire des centres et les mettre ensuite à disposition d'associations gestionnaires.

3.2.2 Estimation du coût budgétaire

3.2.2.1 Coûts d'investissements

Dans l'hypothèse où les places seraient créées à 50 % par construction et à 50 % par rénovation de bâtiments existants, sur la base des coûts observés pour les CHRS, la dépense d'investissement correspondant à la création d'un parc de 2000 places par jour serait de 20 M euros :

Création d'un parc de 2000 places	Coût par place	
1 000 places en construction neuve	15 000 €	15 M €
1 000 places en rénovation de bâtiments existants	5 000 €	5 M €
Total		20 M €

3.2.2.2 Coûts de fonctionnement

Les standards de l'hébergement d'urgence correspondent, selon la DGCS, à un coût de fonctionnement annuel par place situé entre 6 000 et 9 000 euros en centre d'hébergement d'urgence (20 000 euros pour les CHRS avec un accompagnement social plus développé). Ceux de la protection de l'enfance sont plus proches de 50 000 euros.

Sur le plan juridique, le transfert de la compétence de mise à l'abri à l'Etat implique que l'Etat assure des garanties équivalentes à celles proposées par l'aide sociale à l'enfance. En cas de transfert à l'Etat de la mise à l'abri, les standards de prise en charge de référence mise en œuvre devront donc s'inspirer de la protection de l'enfance plutôt que de l'hébergement d'urgence pour adultes.

Aussi, le prix de journée de centres de mise à l'abri aurait donc vocation à se situer entre 90 et 120 euros.

En fonction du nombre annuel de mises à l'abri et du coût journalier de la mise à l'abri, la dépense afférente pour le budget de l'Etat peut être estimée entre 50 M et 100 M d'euros.

Coût de la mise à l'abri pendant une durée moyenne de 14 jours

Nombre de jeunes	Coût/jour	
	Base : 90 € par jour	Base : 120 € par jour
40 000	60,4 M €	67,2 M €
50 000	63 M €	84 M €
60 000	75,6 M €	100,8 M €

3.2.3 L'Etat devient responsable de l'évaluation

3.2.3.1 La question de l'autorité compétente

A. L'autorité judiciaire

L'hypothèse d'un transfert au procureur de la République de la compétence d'évaluation, à la fois au stade de son déclenchement sur réquisition judiciaire, puis au stade de la décision (classement sans suite au motif de non-lieu à assistance éducative, ou OPP puis saisine du juge des enfants) a été écartée par la mission.

En effet, la nature purement administrative des tâches concernées s'oppose à un tel transfert de charges à l'autorité judiciaire, dans un contexte où l'intervention du ministère public dans le domaine de l'assistance éducative est fort limitée et au moment où doit s'opérer un recentrage des parquets sur leurs fonctions pénales qui constituent leur cœur de métier.

Enfin, à effectifs constants de magistrats et fonctionnaires, la capacité d'absorber le volume de procédures engendrées par les

La mission a également examiné le rôle et la place dévolues à la DPJJ. Il lui est apparu inopportun de modifier l'équilibre institutionnel existant.

A droit constant, les services de la PJJ ne peuvent être saisis à titre exclusif que par l'autorité judiciaire. Or, à l'exception des mesures judiciaires d'investigation éducative, ils ont été concentrés sur le suivi des mineurs délinquants⁹⁴. Les personnels de la PJJ ne sont ni en nombre suffisant ni formés pour évaluer la minorité des jeunes. L'ajout d'une nouvelle compétence irait à l'encontre de ce cadre juridique.

Une évolution de cette position présenterait des inconvénients majeurs institutionnels, juridiques et politiques et a, de ce fait, été exclue par la mission.

B. Le préfet

Dans cette hypothèse, il revient au préfet de mettre en œuvre l'évaluation de la minorité et de l'isolement des MNA :

- prise en charge directe par des agents des préfectures, en lien avec la PAF, des actes de vérification documentaire et de consultation des fichiers des étrangers, afin d'évaluer la véracité de la minorité ;
- délégation de l'évaluation socio-éducative, dans le cadre de conventions, aux départements volontaires pour le faire, ou bien à des associations.

A l'issue des conclusions des évaluateurs, dans le cas où la minorité et l'isolement sont avérés, deux options se présentent.

- Soit la décision de saisir ou non le procureur de la République reste de la compétence du PCD, prise après avis conforme du préfet, disposition qui devrait être expressément prévue par la loi.

Selon l'analyse de la DAJ du SGMAS : « dans cette situation, la difficulté viendrait du fait que la jurisprudence administrative permet à l'autorité liée par cet avis conforme de le contester, dans certaines conditions. En l'espèce, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, serait donc ouvert une voie de droit pour le PCD rendu destinataire de cet avis conforme (...). Si cette hypothèse était retenue, il en résulterait une complexification du contentieux par la création d'une nouvelle voie de contestation de la part des départements devant le juge administratif ».

- Soit le préfet saisit ou non le procureur de la République pour la mise en place d'une mesure de protection.

Selon la DAJ, la décision du préfet refusant de saisir le parquet serait insusceptible de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif, dès lors que le jeune disposerait toujours de la faculté de saisir le juge des enfants pour qu'il ordonne une mesure de protection.

Cette seconde hypothèse correspond au souhait de l'ADF. Elle permet d'éviter des décisions divergentes entre les services de l'Etat et les PCD.

⁹⁴ La PJJ assure « l'aide à la préparation des décisions de l'autorité judiciaire » en matière pénale et d'assistance éducative « par l'apport d'éléments d'information et d'analyse relatifs à la situation de mineurs susceptibles de faire l'objet desdites décisions ».

3.2.3.2 La mise en œuvre

A. La création de plateformes interdépartementales d'évaluation

Compte tenu de la disparité actuelle des moyens et des méthodes d'évaluation par les départements, la mission recommande de regrouper les moyens d'évaluation au sein d'un nombre limité de plateformes interdépartementales dotées d'équipes pluridisciplinaires travaillant avec un référentiel national d'évaluation et une organisation rationalisée garantissant un traitement fluide et homogène des évaluations sur l'ensemble du territoire.

Chaque plateforme doit prendre en compte les divers volets de l'évaluation des MNA, réalisée aujourd'hui par les départements de manière plus ou moins complète - au-delà de l'évaluation « régaliennne » qui recouvre la vérification documentaire et la conservation de fichiers :

- évaluation socio-éducative ou sociale qui recouvre les entretiens menés par les travailleurs sociaux - en général au moins deux entretiens - complétés parfois par des recherches, sur les liens familiaux par exemple ;
- évaluation psychologique, avec un intervenant qui réalise un bilan, notamment pour les états post traumatiques ;
- évaluation de l'état de santé (vacations de médecin ou d'infirmier) ;
- intervention d'un chef de service pour finaliser les évaluations ;
- fonctions « support » : secrétariat, sécurité.

L'effectif-type nécessaire pour une plateforme réalisant environ 140 évaluations par mois est estimé par la mission à 13 ETP :

Nombre d'ETP nécessaires par plateforme d'évaluation

Qualifications	ETP	Observations
Travailleurs sociaux	7	2,5 heures d'entretien + 2H rédaction rapport + 2 H temps d'accompagnement du jeune (prise en charge médicale) + 30 mn notification
Psychologue	1	Un entretien d'1 h pour 50 % des jeunes
Vacations infirmier/médecin	0,3	70h par mois (1/2 h par jeune)
Agent préfecture		1 heure par jeune
Secrétariat	1,5	
Agent de sécurité	1	
Total ETP	12,8 ETP	

Recommandation n° 11. Créer des plateformes interdépartementales d'évaluation

B. Les schémas d'organisation territoriale

Deux organisations sont possibles :

- soit les plateformes d'évaluation sont dissociées, parce que moins nombreuses, des centres de mise à l'abri, auquel cas des équipes d'évaluation mobiles d'évaluation seraient requises afin d'éviter des délais et des coûts de trajet et d'accompagnement des jeunes ;
- soit, elles sont intégrées dans les lieux de mise à l'abri.

La mission estime que la seconde solution permet une mise à l'abri plus rapide et plus réaliste. Cette solution supposerait de créer 30 plateformes interdépartementales d'évaluation, rattachées à 30 centres de mise à l'abri de 65 places (soit 1 950 places par jour, permettant de faire face à un flux annuel de 50 000 arrivées).

Compte tenu de la nécessité de mobiliser au sein de ces équipes des agents des préfetures, il peut être envisagé d'adosser géographiquement ces plateformes à des guichets uniques des demandeurs d'asile créés en 2015. Ces guichets uniques sont au nombre de 30 répartis sur le territoire métropolitain.

Un tel dispositif suppose le développement d'un matériel informatique nomade de la part du ministère de l'Intérieur pour les agents des préfetures participant aux équipes d'évaluation.

C. Le point d'entrée dans le dispositif

S'agissant des jeunes demandant une protection au titre de l'ASE à leur arrivée sur le territoire français, deux types de situations continueront de se présenter :

- ou bien, le jeune se présentera dans les locaux de la plateforme d'évaluation. Cette situation devrait, de l'avis de la mission, concerner la grande majorité des situations. Le préfet du département d'implantation de la plateforme prend la décision de mise à l'abri et transmet le dossier à la plateforme d'évaluation ;
- ou bien, le jeune, arrivant dans un autre point du territoire, sera placé en urgence dans une structure d'accueil départementale sur OPP du procureur de la République, dans l'attente d'une prise en charge dans les meilleurs délais (entre 24 et 48 heures au maximum) par le préfet du département du centre d'hébergement territorialement compétent, en vue de la mise à l'abri du jeune.

S'agissant des MNA faisant l'objet d'une procédure pénale, de l'avis des responsables de la DPJJ, il importe de prévoir l'application de la même évaluation sociale que dans le cadre civil de la protection de l'enfance.

La mission a observé qu'à Paris, lorsqu'un mineur est déféré par le procureur de la République en vue de sa présentation devant un juge des enfants, l'éducateur de la PJJ lui remet une convocation devant le dispositif d'évaluation du département (DEMIE 75), à l'issue du recueil de renseignements socio-éducatifs. Cette bonne pratique pourrait être généralisée dans l'ensemble des tribunaux.

3.2.3.3 Incidence juridique

De l'analyse de la DAJ du SGMAS, il ressort les éléments suivants.

Coût du fichier biométrique des personnes évaluées majeures	5 M €
TOTAL	125 M €

Ce total n'inclut pas la prise en charge de la mise à l'abri pendant la durée de l'examen des recours dont les coûts sont détaillés *supra*⁹⁶.

La mission n'a pas pu disposer des éléments permettant d'évaluer ce que pourraient représenter les éventuels transferts d'agents des départements vers l'Etat qui accompagneraient ces transferts de compétence.

3.3 Prévoir un agenda de transition

3.3.1 Un abondement du régime de remboursement par l'Etat dès 2018

En cas de transfert de compétence, les modifications législatives nécessaires et leur mise en œuvre (processus législatif et réglementaire, constitution d'un parc d'hébergement et des plateformes d'évaluation, recrutement et formation des agents) conduisent mécaniquement à un délai qui peut difficilement être inférieur à un an. Dans la période transitoire, la solidarité nationale devrait s'exercer vis-à-vis des départements dès 2018 à travers l'application à titre temporaire du premier scénario.

Dans l'attente d'éventuels aménagements législatifs, la mission suggère d'abonder le FNPE et d'ouvrir aux départements, par la voie de conventions locales, la possibilité d'un régime de remboursement plus proche des dépenses réellement engagées.

Les départements signataires d'une convention avec le préfet deviendraient immédiatement éligibles à de nouvelles règles de remboursement prévoyant d'une part un forfait « évaluation » et d'autre part un prix de journée pour la mise à l'abri arrêté conjointement par le préfet et le PCD, ou bien fixé nationalement de manière forfaitaire. Le plafond pour le remboursement pourrait être porté à 25 jours maximum.

Ces conventions devraient systématiquement inclure un volet relatif à la prise en charge sanitaire des jeunes durant la phase d'évaluation et de mise à l'abri et préciser les modalités de soutien de l'Etat à la mobilisation de capacités de mise à l'abri additionnelles.

3.3.2 La mobilisation sans délai de capacités d'accueil supplémentaires pour les départements les plus saturés

Dans la période transitoire, afin de faire face à la saturation de dispositifs d'accueil dans certains départements, la mission souligne la nécessité d'une mobilisation des préfets aux côtés des PCD pour réquisitionner des locaux destinés à la mise à l'abri.

Ce dispositif aurait le mérite de laisser intactes les compétences générales dévolues aux conseils départementaux en matière de protection de l'enfance tout en apportant des solutions transitoires sous la responsabilité de l'Etat.

Au total un minimum de 202 ETP, valorisés à 60 000 euros par an, soit 12 M euros. La coordination et l'animation nationale du dispositif nécessiteront aussi quelques postes au niveau national, non chiffrés à ce stade.

⁹⁶ Cf. *supra* § 2.2.1.2.

Recommandation n° 12. Donner dès à présent des instructions aux préfets en vue de mobiliser des capacités d'hébergement supplémentaires dans les départements les plus saturés.

3.3.3 Les enjeux financiers pour les départements

La volonté de l'Etat de signer avec les collectivités locales un pacte financier encadrant le rythme d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement à + 1,2 % par an est vécue comme une injonction paradoxale par les départements qui sont tenus, légalement, d'assurer la prise en charge des MNA au titre de leurs dépenses obligatoires, avec des coûts croissants dans un contexte financier contraint.

Il en résulte une double revendication de la part de l'ADF :

- d'une part, l'exclusion des dépenses liées aux MNA de l'assiette des dépenses soumises au taux directeur de plafond de + 1,2 % ;
- d'autre part, l'engagement d'un cofinancement étatique pérenne concernant la prise en charge des MNA admis à l'ASE.

Quel que soit le scénario retenu par le gouvernement, l'ADF estime que la progression très dynamique du nombre de jeunes admis en protection de l'enfance implique d'inscrire dans la durée la participation de l'Etat à la prise en charge par l'ASE des mineurs non accompagnés, établie à un taux de 30 % à titre exceptionnel pour 2018 au-delà du seuil de 13 008 jeunes. L'ADF demande en conséquence que la participation de l'Etat à la charge annuelle supportée par les départements au titre de l'ASE soit portée à 40 % au-delà de 25 000 MNA et 50 % au-delà de 40 000. Elle considère qu'il en va de la soutenabilité budgétaire du dispositif de protection de l'enfance dans sa globalité.

4. ORGANISER LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE EN DIRECTION DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

La situation actuelle se caractérise par une certaine faiblesse du portage interministériel et par l'absence d'instance de coordination et de décision commune entre l'Etat et l'ADF.

L'organisation actuelle se compose d'un comité de suivi national associant l'Etat, les départements, des représentants des associations et des personnalités qualifiées en raison de leurs compétences en matière de protection de l'enfance. Il s'agit d'une instance de concertation plus que de pilotage, qui permet un partage d'information utile.

La mission estime que le portage de la politique publique des MNA nécessite de se doter d'une instance d'orientation stratégique associant l'Etat et l'ADF ainsi que d'un dispositif renforcé de coordination interministérielle.

4.1 La conduite politique

La mission suggère de constituer un **comité interministériel** présidé par le Premier ministre et se composant de l'ensemble des ministres concernés - ministre de l'Intérieur, de la Justice, de l'Europe et des affaires étrangères, de la cohésion des territoires, des Solidarités et de la Santé, de l'Education nationale - et associant des représentants de l'ADF.

Ce comité se réunirait une fois par an et serait chargé d'arrêter les orientations annuelles de la politique publique des MNA, de coordonner l'action des différents services de l'Etat et d'évaluer le fonctionnement du dispositif.

Recommandation n° 13. *Mettre en place un comité interministériel présidé par le Premier ministre, se composant de l'ensemble des ministres concernés et associant les représentants de l'ADF.*

4.2 La coordination opérationnelle

Pour assurer au quotidien la coordination interministérielle, la mission estime nécessaire la nomination d'un **délégué interministériel aux mineurs non accompagnés rattaché aux services du Premier ministre.**

Plusieurs options sont envisageables : soit le rattachement à des institutions existantes (délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes ou celui chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés), soit la création d'un délégué interministériel ad hoc.

La seconde option est privilégiée par la mission compte tenu de la spécificité de cette politique, qui relève de la protection de l'enfance, et des questions migratoires, ce qui suppose d'animer au quotidien le dialogue entre l'Etat et les départements. L'accueil des MNA constitue une catégorie d'action publique à part entière et mérite à cet égard d'être dotée d'une instance identifiée.

Ce délégué, disposant d'une administration de mission, devrait coordonner l'action des services concernés des différents ministères et se voir rattacher la M-MNA. La gestion du fichier biométrique national lui serait confiée.

Il superviserait le travail d'élaboration des arrêtés de répartition annuelle et leur mise en œuvre. Des règles de remontées régulières d'information de la part des départements devraient être prévues par convention avec RASP.

Sa mission devrait en outre comporter la définition et la mise en œuvre d'un plan de formation des évaluateurs et l'élaboration d'un cahier des charges national de l'évaluation.

Recommandation n° 14. *Créer un délégué interministériel aux MNA rattaché aux services du Premier ministre*

4.3 La mise en place d'un observatoire des MNA rattaché à l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) et comportant un système d'information partagé

La politique publique à destination des MNA s'analyse comme un projet complexe, qui nécessite la création d'un observatoire des MNA.

Celui-ci pourrait être intégré à l'ONPE, partie intégrante du groupement d'intérêt public de l'enfance en danger (GIPED), cogéré par l'Etat et les départements.

Le délégué interministériel aux MNA devrait assurer la mise en place et la gestion d'un système d'information permettant de recueillir des données statistiques consolidées et actualisées périodiquement sur les personnes évaluées et accueillies et servant de support à l'observatoire national.

Recommandation n° 15. *Mettre en place un observatoire des MNA rattaché à (ONPE)*

Recommandation n° 16. *Confier au délégué interministériel l'élaboration et la gestion d'un système d'information partagé avec l'observatoire national.*

Conclusion : une responsabilité conjointe de l'Etat et des départements

Selon l'ADF, les départements, dans leur très grande majorité, réitèrent leur attachement à ce que les MNA reconnus mineurs bénéficient d'un accompagnement éducatif tout au long de leur prise en charge et ce, dans le cadre de la protection de l'enfance. Toutefois, certains départements considèrent que ces jeunes garçons (très peu de jeunes filles) influencés par les filières, migrent pour des motifs essentiellement économiques et ne relèvent donc pas de la protection de l'enfance ; ils optent donc pour leur sortie totale du dispositif.

Pour la mission, la question des MNA ne se limite pas à la mise à l'abri et à l'évaluation et implique une coresponsabilité de l'Etat et des départements qui se situe au-delà du seul registre financier.

L'augmentation du nombre de jeunes accueillis à l'ASE doit amener à une réflexion conjointe de l'Etat et des départements sur les conséquences à en tirer en termes d'adaptation de la prise en charge. Au regard de la motivation de ces jeunes à l'éducation et à la formation professionnelle, la consolidation de leurs parcours d'intégration au-delà de la majorité devrait faire l'objet d'une attention toute particulière.

Si les admissions de MNA à l'ASE se poursuivent sur le rythme observé au cours des années récentes, cela conduirait à des évolutions en profondeur du dispositif de protection de l'enfance. Si la finalité reste la même, à savoir protéger et assurer le bon développement matériel, éducatif et psychique des mineurs confiés, les leviers à mobiliser, en revanche, sont sensiblement différents, du fait des enjeux d'intégration et d'acculturation.

La mission recommande que l'Etat et les départements tirent les conséquences de ces mutations et engagent une réflexion conjointe sur les besoins de formation et d'accompagnement des professionnels, ainsi que sur l'adaptation de la prise en charge, de l'admission à l'ASE jusqu'à l'accompagnement des jeunes majeurs.

DOCUMENT DE TRAVAIL

